

ANTIGONE



Rivista *ANTIGONE*

a cura dell'associazione Antigone onlus

SEDE OPERATIVA: via Silvano n. 10, fabbricato D, scala I, 00158 Roma

SEDE LEGALE: via della Dogana Vecchia n. 5, 00186 Roma

TEL.: 06 443631191 - FAX: 06 233215489

SITO: www.associazioneantigone.it - E-MAIL: segreteria@associazioneantigone.it

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino)

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia)

COMITATO SCIENTIFICO: 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); Francesco Maisto (magistrato); Alberto Marcheselli (Università di Torino); Antonio Marchesi (Università di Teramo); Pio Marconi (Università di Roma La Sapienza); Alessandro Margara (Fondazione Giovanni Michelucci); Luigi Marini (magistrato); Dario Melossi (Università di Bologna); Giuseppe Mosconi (Università di Padova); Mauro Palma (PC-CP, Consiglio d'Europa); Massimo Pavarini (Università di Bologna); Livio Pepino (Associazione studi giuridici Giuseppe Borrè); Tamar Pitch (Università di Perugia); Franco Prina (Università di Torino); Eligio Resta (Università di Roma Tre); Iñaki Rivera Beiras (Universitat de Barcelona); Marco Ruotolo (Università di Roma Tre); Loïc Wacquant (University of California, Berkeley)

REDAZIONE

COORDINATORI: Daniela Ronco, Giovanni Torrente

CORPO REDAZIONALE: Rosalba Altopiedi, Noemi Bertolotti, Cristiana Bianco, Cecilia Blengino, Valeria Casciello, Dario Stefano Dell'Aquila, Valeria Ferraris, Patrizio Gonnella, Giovanni Jocteau, Susanna Marietti, Simona Materia, Michele Miravalle, Andrea Molteni, Silvia Mondino, Marta Pastorelli, Silvia Riccetti, Alvise Sbraccia, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Francesca Vianello

PROGETTAZIONE GRAFICA: a cura di Daniele Pepino

con la collaborazione di *Avenida comunicazione&immagine* (Modena)

IN COPERTINA: Giovanni Battista Piranesi, *Carceri d'invenzione (1745-1761)*, Tavola XI, ediz. Jaspard, Polus et CIE, Monaco, 1961; tavole riprodotte da Bracon-Duplessis, con prefazione di Marguerite Yourcenar (collezione privata)

STAMPA TIPOGRAFICA: realizzata presso la Casa circondariale di Ivrea (TO)

Pubblicazione realizzata con il contributo della Compagnia di San Paolo di Torino

Edizioni Gruppo Abele

corso Trapani 95 - 10141 Torino

TEL.: 011 389500 - FAX: 011 389881

SITO: www.gruppoabele.org - E-MAIL: edizioni@gruppoabele.org

ANTIGONE
QUADRIMESTRALE DI CRITICA
DEL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO

anno VIII - n. 1

La detenzione amministrativa degli stranieri
Esperienze in Europa

 **edizioni**
GruppoAbele

RIVISTA "ANTIGONE"
QUADRIMESTRALE DI CRITICA DEL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

Per l'anno 2013 l'abbonamento alla rivista è stato fissato a 40 €

Il versamento può essere effettuato:

- con bonifico bancario su Banca Sella - sede di Torino, agenzia piazza Castello, conto n. 052847567560 intestato all'associazione Antigone Piemonte ONLUS: IBAN IT21W0326801000052847567560, BIC SELBIT2BXXX

È necessario specificare il nominativo e la causale del versamento (abbonamento rivista Antigone 2013).

È possibile sottoscrivere anche l'abbonamento congiunto con le altre riviste editate da Edizioni Gruppo Abele, con le seguenti modalità di versamento:

- su conto corrente postale n. 155101 intestato a Gruppo Abele Periodici, c.so Trapani 95, 10141 Torino: IBAN postale IT57 W076 0101 0000 0000 0155101;
- con bonifico bancario su Banca Popolare Etica - sede di Torino - intestato a: Associazione Gruppo Abele ONLUS: IBAN IT21 S050 1801 0000 0000 0001803;
- dall'estero per i bonifici bancari SWIFT CCRTIT2T84A.

Gli importi degli abbonamenti congiunti sono:

- Antigone + Narcomafie: 50 €;
- Antigone + Animazione Sociale: 65 €;
- Antigone + Animazione Sociale + Narcomafie: 90 €.

È necessario specificare il nominativo e la causale del versamento (abbonamento rivista Antigone 2013 + Animazione Sociale + Narcomafie o le altre soluzioni possibili).

L'abbonamento alla rivista può essere sottoscritto anche versando la quota di socio sostenitore dell'associazione Antigone, pari a 100 €, secondo le modalità che si possono consultare sul sito www.associazioneantigone.it o richiedere al recapito telefonico dell'associazione Antigone (tel. 06/44363191 - fax 06/233215489) o via mail segreteria@associazioneantigone.it

Autorizzazione alla pubblicazione n. 5939 del 2 febbraio 2006
depositata presso il Tribunale di Torino

© Associazione Antigone e Edizioni Gruppo Abele

INDICE

Editoriale , <i>Stefano Anastasia e Valeria Ferraris</i>	pag.	7
LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA DEGLI STRANIERI. ESPERIENZE IN EUROPA		
Funzione pubblica e gestione privata dei Centri di detenzione amministrativa per stranieri: esperienze europee a confronto, <i>Caterina Mazza</i>	»	11
La détention administrative d'étrangers en Suisse: une exception faite règle?, <i>Clément de Senarclens</i>	»	28
La detenzione amministrativa nel Regno Unito: teoria e prassi in materia di trattenimento dei soggetti vulnerabili, <i>Elisabetta Dolzan</i>	»	46
Il panorama dei Centri di internamento per stranieri in Spagna: dal controllo delle frontiere alla gestione della criminalità, <i>Cristina Fernández Bessa</i>	»	68
Migration and State crimes. A critical criminological approach and a case study in Greece, <i>Stratos Georgoulas e Dimos Sarantidis</i>	»	92
La detenzione amministrativa in Italia. Una analisi attraverso i dati, <i>Valeria Ferraris e Stefano Anastasia</i>	»	110
Between and between: the forgotten space. Experiences of detention inside Turin's CIE, <i>Abigael Ogada-Osir - Emanuela Roman - Ulrich Stege - Maurizio Veglio</i>	»	117
Lampedusa: quando la detenzione amministrativa diventa illegale, <i>Francesca Cancellaro</i>	»	134
Vite che contano. Il viaggio di Mohamed e degli altri, dispersi nel Mediterraneo, <i>Marzia Coronati</i>	»	147

LE RUBRICHE PERIODICHE

RUBRICA GIURIDICA

Giurisprudenza di legittimità costituzionale	»	159
Giurisprudenza di merito	»	165

PRISON MOVIES

<i>Legal thriller</i> o romanzo sul mondo giudiziario? La verità tra le carte del processo penale, <i>Cecilia Blengino</i>	»	173
--	---	-----

RECENSIONI

MARINA CALLONI, STEFANO MARRAS, GIORGIA SERUGHETTI, <i>Chiedo asilo</i> , Università Bocconi, Milano, 2012; FABRIZIO MASTROMARTINO, <i>Il diritto di asilo</i> , Giappichelli, Torino, 2012 (di Valentina Brinis)	»	177
PIETRO BUFFA, <i>Prigioni. Amministrare la sofferenza</i> , Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2013 (di Francesca Vianello)	»	182
ALISON LIEBLING, DAVID PRICE, GUY SHEFER, <i>The Prison Officer (2nd edition)</i> , Willan Publishing, Oxon, 2011 (di Alessandro Maculan)	»	185
PATRIZIO GONNELLA, <i>La tortura in Italia. Parole, luoghi e pratiche della violenza pubblica</i> , DeriveApprodi, Roma, 2013 (di Marco Ruotolo)	»	188
MARIA LETIZIA ZANIER, <i>L'accusa penale in prospettiva socio-giuridica</i> , FrancoAngeli, Milano, 2012 (di Giovanni Torrente)	»	193
<i>Hanno collaborato a questo numero</i>	»	197
<i>Regole per l'invio di contributi</i>	»	199

EDITORIALE

Stefano Anastasia e Valeria Ferraris

Questo secondo numero monografico sulla detenzione amministrativa, risultato delle numerose risposte ricevute alla Call for Papers lanciata nel 2012, completa l'inquadramento politico-normativo fornito nel n. 3/2012 con contributi dedicati alla realtà dei centri in Italia e in Europa.

In linea con il fascicolo precedente abbiamo suddiviso idealmente i papers qui presentati in tre aree di approfondimento: la gestione esternalizzata dei centri, la realtà della detenzione amministrativa in diversi paesi europei e infine alcune esperienze di ricerca empirica.

Aprire il numero, il lavoro di Mazza a cui spetta il compito di portarci in una dimensione transnazionale e interrogarci sulla gestione privatizzata o esternalizzata dei centri di detenzione amministrativa, all'interno di ordinamenti giuridici differenti quali quello italiano, francese e inglese.

Seguono i contributi di Senarclens, Dolzan, Fernandez Bessa, Georgoulas che offrono uno spaccato della detenzione amministrativa in Svizzera, Gran Bretagna, Spagna e Grecia.

La terza parte del fascicolo si apre con un'analisi della evoluzione della detenzione amministrativa attraverso i dati. Seguono due contributi – Cancellaro e Coronati – che ci ricordano due momenti drammatici della cd. "emergenza Nord Africa" del 2011: la vicenda della prolungata detenzione a Lampedusa (e le violazioni dei diritti fondamentali ad essa correlata) e quella dei dispersi tunisini.

Chiude il fascicolo un caso studio dedicato alle condizioni di detenzione nel CIE di Torino.

Il dato su cui pare più utile soffermarsi sono le analogie che si riscontrano tra contributi così diversi per background disciplinare, geografico e persino metodologico.

In primo luogo il tema della legittimità della detenzione amministrativa. Legittimità dell'istituto in sé, delle condizioni in cui le persone versano all'in-

terno dei centri, delle ingiuste detenzioni determinatesi all'interno di un quadro giuridico opaco di cui lungamente si è parlato nel primo fascicolo.

A seguire le categorie vulnerabili, coloro che non dovrebbero essere lì ma vi sono per prassi o errore (come accade a volte per i minori) o per disposizioni di legge che in alcuni paesi europei (la Gran Bretagna è forse il caso paradigmatico) prevedono *tout court* la detenzione di minori e richiedenti asilo.

Le violazioni dei diritti e la soluzione caso per caso. Anche in paesi che visti con occhi italiani paiono insospettabili, le violazioni dei diritti, la necessità di appellarsi quando possibile alle Corti superiori sono la realtà della detenzione amministrativa.

Infine i crimini dello Stato.

Nel fascicolo precedente un contributo era dedicato alle forme di detenzione oscure (la detenzione segreta, la detenzione "non conosciuta") in questo fascicolo l'intervento sulla ingiusta detenzione a Lampedusa ci ricorda quanto diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, come la libertà personale, possono entrare in crisi nelle zone grigie della detenzione e il contributo sulla Grecia porta a interrogarci apertamente sui crimini dello Stato.

Lo Stato garante che si fa attore di violazioni. Niente di nuovo. Ce lo hanno di recente ricordato i casi Cucchi, Uva, Aldovrandi che hanno la paradossale fortuna di avere un nome e un cognome. Nome e cognome che mancano spesso ai trattenuti.

L'ingiustizia del diritto così come scritto e agito dagli uomini, ci suggerirebbe il nome che porta questa rivista. Fu tardi per Creonte che resosi conto del male causato si propose lui stesso di rimediare all'errore fatto, liberando Antigone e seppellendo i resti di Polinice. Sarà troppo tardi anche per il prosaico legislatore contemporaneo?

**La detenzione amministrativa degli stranieri
Esperienze in Europa**



FUNZIONE PUBBLICA E GESTIONE PRIVATA DEI CENTRI DI DETENZIONE AMMINISTRATIVA PER STRANIERI: ESPERIENZE EUROPEE A CONFRONTO

Caterina Mazza

Le proteste e i movimenti di rivolta verificatisi nei primi mesi del 2011 in alcuni Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, che in taluni casi hanno portato alla deposizione di leader dispotici, hanno comportato un aumento dei flussi migratori verso l'Europa e in particolare l'Italia. Tali evidenze hanno attirato l'attenzione nazionale e internazionale sul fenomeno migratorio e fatto emergere l'esigenza di interrogarsi riguardo agli aspetti critici e alle problematiche del sistema d'accoglienza nazionale. Al riguardo, sono poco indagate le problematiche relative alle modalità di gestione effettiva dell'accoglienza e in particolare modo dell'amministrazione da parte di soggetti privati dei centri preposti per i migranti. In Italia come in altri Paesi europei, infatti, la detenzione amministrativa come strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare, pur essendo una prerogativa dello Stato, è stata da subito esternalizzata, quindi data in gestione a enti (pubblici o privati) non appartenenti all'amministrazione centrale. Tale realtà viene qui di seguito analizzata attraverso una comparazione tra alcune democrazie europee: l'Italia, la Francia e la Gran Bretagna.

Keywords: Detenzione amministrativa; Centri di identificazione ed espulsione (CIE); migranti irregolari; gestione esternalizzata dei Centri.

1. Introduzione

I mutamenti geopolitici verificatisi nell'area mediterranea nel 2011 hanno comportato un consistente e repentino aumento degli arrivi di cittadini nord-africani in Europa e in particolare sulle coste dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Tali accadimenti hanno messo in evidenza i profondi limiti del sistema d'accoglienza di alcune democrazie europee, in particolare dell'Italia, sollevando numerosi quesiti relativi a diversi aspetti dell'organizzazione e gestione della presa in carico dei migranti che giungono sul territorio nazionale.

Una delle problematiche del fenomeno che merita particolare attenzione riguarda le modalità di organizzazione effettiva dell'accoglienza e l'affidamento a soggetti privati dell'amministrazione e gestione dei Centri preposti per i migranti. Occorre quindi analizzare il processo di privatizzazione o esternalizzazione della gestione dei Centri di detenzione amministrativa per stranieri: realtà che accomuna l'Italia alla maggior parte degli Stati europei e non solo.

Le strutture di trattenimento per migranti, istituite in tutti i Paesi europei in seguito alla stipula dell'accordo di Schengen del 1985 e la successiva Convenzione applicativa del 1990 (entrata in vigore nel 1995) per garantire maggiore protezione all'area di libera circolazione delle persone, si sono progressivamente trasformate nel principale strumento di contrasto all'immigrazione irregolare e nell'elemento teoricamente funzionale ad aumentare l'effettività delle espulsioni da eseguire.

Lo scopo fondamentale dei Centri di detenzione amministrativa è infatti (in ogni Paese in cui sono stati creati e in conformità con la legislazione nazionale) il trattenimento degli stranieri irregolari in attesa che il provvedimento d'espulsione coattiva a loro notificato venga eseguito¹. Le ragioni alla base dell'istituzione dei Centri e il fine degli stessi sono sostanzialmente comuni alle diverse realtà europee. Le modalità di creazione e di organizzazione dell'intero sistema dei Centri sono, invece, peculiari per ogni contesto nazionale.

L'aspetto che tuttavia rimane costante, come si è accennato, è che quasi tutti i Paesi membri dell'Unione europea hanno sempre affidato la gestione delle strutture di trattenimento per stranieri a soggetti esterni rispetto all'amministrazione centrale. I diversi Stati hanno quindi deciso di cedere una delle proprie funzioni fondamentali, perdendone in parte il controllo e il potere.

Tale questione spinge a interrogarsi sulle ragioni di questo trasferimento di compiti e di responsabilità, sul rapporto che lega amministrazione centrale ed enti esterni, sulle procedure che regolano tale rapporto e che definiscono gli ambiti di competenza dei diversi soggetti, nonché sulle modalità di affidamento degli incarichi. Ci si chiede inoltre: chi sono i soggetti privati a cui ci si riferisce, quali sono i criteri che determinano il riconoscimento di alcune tipologie di enti come idonei per lo svolgimento delle mansioni di riferimento

¹ Generalmente le ragioni concrete che ostacolano l'esecutività immediata dell'espulsione coattiva e che comportano il trattenimento sono: la necessità per lo straniero di ricevere cure mediche; l'esigenza di accertare l'identità e la nazionalità del migrante; l'indisponibilità di mezzi di trasporto idonei; la mancanza di personale per effettuare l'allontanamento. La possibilità di trattenere gli stranieri irregolari in attesa d'espulsione è regolato: in Italia dall'art. 14 del t.u. (legge n. 286 del 1998); in Francia dall'art. L-551 della *Ceseda* (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, 2005); in Gran Bretagna dall'allegato 3 sezione 5 dell'*Immigration act* del 1971.

e, sul lungo periodo, quale ruolo tali soggetti possono assumere a livello politico? In fine, conviene allo Stato avvalersi di enti sul cui operato non mantiene un controllo diretto e costante? Esistono differenze tra Paesi diversi?

Partendo da tali quesiti sono stati analizzati in prospettiva comparata tre differenti realtà: i *Centri di identificazione ed espulsione* (CIE) italiani; i *Centres des rétention administrative* (CRA) francesi e gli *Immigration removal centres* (IRC) britannici.

2. Tre democrazie europee

Le modalità di gestione e di funzionamento del sistema dei Centri proprie dei tre Paesi analizzati vengono qui considerate al fine di acquisire gli elementi necessari per poter riflettere compiutamente sul fenomeno della privatizzazione dell'amministrazione delle strutture.

2.1. Il caso italiano

In Italia, il trattenimento degli stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione in strutture preposte, definite inizialmente *Centri di permanenza temporanea e assistenza* (CPTA) e poi trasformati con la legge n. 129 del 2011 in *Centri di identificazione ed espulsione* (CIE), è stato istituzionalizzato nel 1998 con la cosiddetta legge Turco-Napolitano (legge n. 40 del 1998). Il provvedimento, basato sull'intenzione di circoscrivere il fenomeno del trattenimento, prescriveva la restrizione della libertà esclusivamente nei casi di grave pericolo per l'ordine pubblico. Tuttavia, il ricorso alla detenzione amministrativa per i migranti in attesa d'espulsione non è rimasta una realtà contenuta. Questo può essere in parte dovuto alla mancanza di una serie di restrizioni normative che avrebbero dovuto essere previste in sede legislativa. La legge Turco-Napolitano ha, infatti, istituito i CPTA senza regolamentarli adeguatamente, senza dare indicazioni sulle modalità di trattenimento e di gestione della struttura, senza indicare livelli minimi dei servizi da erogare, senza stabilire una chiara suddivisione degli ambiti di intervento tra il Dipartimento di pubblica sicurezza e quello delle libertà civili e immigrazione, senza statuire un controllo giurisdizionale sull'amministrazione e sulla gestione della sicurezza (Corte dei Conti, 2004, p. 10).

La stessa scelta degli edifici da adibire a CPTA e del luogo dove costruire le strutture è stata adottata senza un piano preciso e compiuto. Per ragioni di tempo (si intendeva dare immediata esecutività al provvedimento) sono state riadattate costruzioni pubbliche già esistenti e ristrutturate in econo-

micità o utilizzati prefabbricati e *container* già a disposizione della protezione civile (Ivi, p. 96).

Inizialmente è stato semplicemente determinato che l'attivazione e la gestione dei Centri per migranti fosse di competenza delle Prefetture di Governo territoriale (UTG). Esse, per provvedere all'amministrazione delle strutture, hanno sempre usufruito della possibilità, prevista dall'art. 22 del DPR n. 394 del 1999, di avvalersi della collaborazione e delle prestazioni di enti locali o altri soggetti pubblici o privati i quali, a propria volta, hanno sempre potuto subappaltare alcuni servizi ad altre cooperative e associazioni. Le Prefetture italiane non hanno mai di fatto gestito direttamente i Centri, ma ne hanno sempre affidato l'amministrazione a enti esterni, a enti non parte degli organi statuali, ma non necessariamente privati.

L'obbligo da parte delle Prefetture di stipulare annualmente nuove convenzioni da sottoscrivere in seguito a una valutazione (ufficiosa) dell'operato dell'ente relativo all'anno precedente e la necessità che le convenzioni venissero approvate dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, non hanno impedito l'emergere di disomogeneità e diseconomie gestionali. L'assenza di un'autorità autonoma e competente che effettuasse controlli sistematici sui servizi erogati e sulla spesa sostenuta ha comportato inefficienze e profonde disparità tra le diverse strutture italiane. Per ovviare a tali carenze, il Ministero dell'interno ha emanato alcuni documenti contenenti regole per la gestione dei Centri per stranieri e che costituiscono ancora oggi gli unici punti di riferimento esistenti. Ci si riferisce alla *Direttiva generale in materia di Centri di permanenza temporanea e assistenza* del 2000, contenente le istruzioni generali per l'istituzione, l'attivazione e la gestione delle strutture per migranti. Per la prima volta in Italia veniva fissata la regola del ricorso a procedure concorsuali per la scelta dell'ente gestore e venivano indicate le prestazioni e le attività da garantire. La direttiva era, tuttavia, molto generale. I servizi da erogare venivano semplicemente elencati senza fissare i livelli minimi delle prestazioni o indicare la quantità e il grado di professionalità degli operatori da impiegare nel Centro in relazione al proprio ambito di intervento (Ministero dell'interno, 2000).

Altri documenti che hanno permesso di risolvere solo parzialmente alcuni problemi gestionali dei Centri sono stati approvati nel 2002 e nel 2008. I due atti (che differiscono di poco l'uno dall'altro) contengono le linee-guida gestionali comuni a livello nazionale e uno schema di convenzione tipo da usare per l'affidamento delle attività di direzione e di amministrazione dei Centri. La nomina dell'ente gestore, secondo quanto previsto dalle direttive ministeriali citate, non poteva più avvenire per chiamata diretta da parte delle Prefetture, ma doveva (e deve ancora oggi) essere preceduta da una gara d'appalto

che permettesse di valutare l'offerta economicamente vantaggiosa e l'elevata competenza e professionalità dei diversi enti pubblici o privati concorrenti. Dal 2002, quindi, le convenzioni che regolano il rapporto tra l'ente scelto e l'autorità competente devono contenere le liste dei nominativi degli operatori, l'indicazione del Direttore responsabile dell'amministrazione e l'elenco dei singoli servizi previsti. La quantità degli operatori doveva rispettare gli *standard* predisposti dal documento contenente le linee-guida. Le prestazioni, tuttavia, venivano semplicemente indicate in modo generale e suddivise in tre tipologie: *assistenza generica*; *gestione amministrativa*; *assistenza sanitaria*².

I documenti richiamati, pur avendo progressivamente aumentato la concorrenza tra i soggetti pubblici e privati che intendono aggiudicarsi la gara e pur avendo comportato un parziale abbassamento dei costi di gestione, non hanno risolto i problemi ormai cronici caratterizzanti il sistema gestionale dei Centri, non hanno comportato un significativo miglioramento dei servizi e delle attività interne alle strutture e non hanno garantito un minimo di trasparenza funzionale a ostacolare comportamenti illeciti (Corte dei Conti, 2004, p. 63). Si pensi che alla stessa Corte dei Conti è impedito di effettuare controlli sistematici sulla gestione dei Centri. I Rapporti della Corte dei Conti citati nel presente scritto sono gli unici documenti che tale organismo ha potuto produrre sui CPTA in quanto essa ha ottenuto il permesso di effettuare un'inchiesta su tale realtà solo per gli anni 2002 e 2003 (Corte dei Conti, 2003 e 2004).

Come si è già affermato, le Prefetture italiane non hanno mai concretamente amministrato direttamente i Centri, ma ne hanno sempre commissionato la gestione a enti esterni. Tra il 1998 e l'inizio degli anni Duemila quasi tutti i CPTA all'epoca attivi in Italia erano stati affidati alla *Croce Rossa Italiana* (CRI), un'organizzazione *pubblica* scelta dalle diverse Prefetture in base alla profonda fiducia che esse avevano nelle capacità dell'associazione di coordinare interventi di assistenza umanitaria. Nei pochi casi rimanenti, la gestione nei Centri era stata affidata a enti che erano proprietari delle strutture utilizzate per la detenzione amministrativa o ad associazioni impegnate in attività assistenziali e che già avevano un consolidato rapporto di partenariato con le Prefetture territoriali. Nonostante questi pochi casi, inizialmente

² Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Le Convenzioni tipo e "linee guida" per la gestione di Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPT) e di Centri di identificazione (CID, già centri d'accoglienza)*, Prot. 3154/ D.C.S. 11.6, Roma, 27 novembre 2002 e il *Decreto ministeriale del 21 novembre 2008*, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0681_2008_11_28_capitolato_centri_accoglienza.htm.

si era venuta a creare una situazione di monopolio della CRI, al punto da attenuare fortemente ogni incentivo a migliorare la qualità dei servizi erogati o ad abbassare i costi di gestione delle strutture. Solo dopo il 2002, quando il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e il Ministero dell'interno hanno individuato linee-guida gestionali comuni per tutto il territorio nazionale e previsto la necessità di effettuare gare d'appalto per la scelta dell'ente a cui assegnare la direzione dei singoli Centri, il ruolo predominante della CRI ha iniziato a essere progressivamente ridimensionato. Nel corso degli anni Duemila, infatti, si sono aggiudicati gli appalti, in base a valutazioni di professionalità, di competenza e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, soggetti diversi (per la maggior appartenenti al cosiddetto *privato-sociale*). Gli enti gestori dei CIE italiani sono, infatti, associazioni di volontariato e cooperative sociali che hanno intravisto nella gestione dell'accoglienza un'opportunità lavorativa in cui specializzarsi e da cui ottenere ingenti introiti economici. Le associazioni hanno iniziato a radicarsi sul territorio d'origine, aumentando sempre più la propria notorietà nel settore e accrescendo i propri legami con le istituzioni locali. Con il passare degli anni, i singoli enti privati hanno iniziato a unirsi creando dei consorzi sempre più rilevanti nell'ambito dell'accoglienza e della gestione dell'immigrazione irregolare. La costituzione di consorzi sempre più grandi ha permesso di costruire ampie reti di enti privati operanti nel settore sociale finalizzate ad aumentarne le opportunità di vittoria delle gare d'appalto. Appartenere allo stesso consorzio, infatti, consente alle singole società di essere in continuo contatto con altri enti operanti nello stesso settore, di elaborare strategie comuni, di ampliare le opportunità di essere coinvolti in progetti, di usare canali privilegiati o agevolati per accedere con più facilità a finanziamenti.

In Italia questo modo di operare è rappresentato, ad esempio, dal consorzio *Connecting People* che è diventato uno degli enti più importanti e conosciuti nell'ambito dell'assistenza sociale e dell'accoglienza.

Esistono, inoltre, casi isolati di associazioni che, seppur non specializzate in attività legate al fenomeno migratorio, gestiscono un solo Centro, talvolta addirittura dalla sua apertura, semplicemente perché ben radicate sul territorio locale in cui non sono presenti altri soggetti che avrebbero potuto svolgere tale incarico con maggiore professionalità. Questi casi dipendono sovente dalle caratteristiche originarie del sistema stesso dei Centri e dal clima d'urgenza in cui sono stati istituiti che ha comportato scelte e decisioni affrettate, non sempre adeguate e mai rivisitate³.

³ Attualmente gli enti gestori dei CIE sono: *Croce Rossa Italiana* (CIE di Torino e CIE di Milano); *Consorzio Connecting People* (CIE di Gorizia e CIE di Brindisi).

2.2. *Il caso francese*

La detenzione amministrativa come strumento per gestire l'immigrazione irregolare è stata utilizzata in Francia a partire dagli anni Trenta del Novecento. In origine, tuttavia, non esisteva alcun testo giuridico che prescrivesse e disciplinasse il trattenimento dei migranti destinatari di un provvedimento di allontanamento o di respingimento. A eccezione dell'articolo 120 del codice penale francese (introdotto nel 1933) che disponeva la possibilità di detenere uno straniero per permetterne l'espulsione, i trattenimenti erano pratiche informali di polizia usate discrezionalmente (soprattutto durante gli anni Sessanta e Settanta) a seconda delle circostanze (La Cimade, 2009; Colombo, 2012; Fischer, 2009; Fischer, 2005; D'Ambrosio, 2011).

Nel 1975, in seguito all'emersione di notizie relative al ricorso occulto da parte della polizia di uno dei Centri per stranieri (il Centro di Arenc sul porto di Marsiglia, attivo dal 1964), in Francia si è aperto improvvisamente un dibattito pubblico sull'ammissibilità o meno della detenzione amministrativa e sull'opportunità di disciplinarla giuridicamente.

Il confronto pubblico si è concluso con l'istituzionalizzazione della detenzione come pratica di confinamento degli stranieri (Fischer, 2009, p. 5), avvenuta con la legge *Bonnet* del gennaio 1980 (legge n. 9 del 1980) e la legge *Questiaux* dell'ottobre 1981 (legge n. 973 del 1981).

Le modalità di trattenimento e di utilizzo dei Centri, pur rimanendo prerogativa della polizia e della gendarmeria, sono state profondamente modificate e regolate da alcune norme giuridiche che hanno permesso di meglio garantire i diritti dei migranti detenuti. È stato, infatti, da subito previsto che il Giudice ordinario assumesse un ruolo di controllo sulla legittimità dei singoli casi di detenzione, determinandone inoltre eventuali periodi di proroga.

Le discussioni degli anni precedenti hanno portato anche a coinvolgere, all'interno delle strutture di trattenimento, diverse categorie professionali con il compito di sorvegliare oppure sostenere i migranti. Significativa è stata la decisione del Ministero degli affari sociali di affidare nel 1984 il servizio di accompagnamento sociale dei trattenuti all'organizzazione *La Cimade*.

Restinco); *Cooperativa Insieme* (CIE di Serraino Vulpitta, Trapani e CIE di Milo, Trapani in collaborazione con *Connecting People*); *Le Misericordie d'Italia* (CIE di Crotona, Loc. S. Anna, gestito da *La Misericordia* di Isola Capo Rizzuto); *Cooperativa Malgrado Tutto* (CIE di Lamezia Terme); *Cooperativa Albatros* (CIE di Caltanissetta); *Auxilium* (CIE di Roma); *Operatori Emergenza Radio di Bari* (CIE di Bari Palese); *Consorzio siciliano Oasi* (CIE di Modena e CIE di Bologna, dal 2012).

Quest'ultima è un'organizzazione umanitaria fondata nel 1939 e costituita da esperti di diritto che nel 1995, in seguito a un accordo formale con il Ministero degli affari sociali, ha assunto il compito di assistere anche legalmente, in modo organico, ufficiale e omogeneo gli stranieri trattenuti in tutti i Centri presenti in Francia (La Cimade, 2010a, p. 12).

L'incremento del ricorso alla detenzione amministrativa, verificatosi durante gli anni Novanta, ha spinto *La Cimade* insieme ad altre associazioni umanitarie a chiedere al Ministro dell'interno di disporre dettagliatamente le condizioni, le procedure e le garanzie giuridiche relative al trattenimento dei migranti. Negli anni successivi il Ministero dell'interno ha infatti pubblicato alcuni documenti (il Decreto n. 236 del 2001 e il Decreto n. 617 del 2005) contenenti precise disposizioni riguardo alle modalità di trattenimento, alle responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nella gestione della detenzione amministrativa, alla qualità dei servizi da erogare, alla definizione dei diritti da garantire nelle strutture, alle caratteristiche *standard* degli edifici e all'obbligo di impiegare all'interno dei Centri enti sempre più specializzati per l'erogazione dei servizi; in particolare l'assistenza sociale e psicologica è stata affidata per tutte le strutture francesi a *équipe* di un unico ente, l'*OMI (Office des migrations internationales)*⁴.

In riferimento ai documenti citati e alla legge nazionale in materia di immigrazione, l'autorità competente per l'attivazione e il funzionamento dei Centri, come nel caso italiano, è rappresentata dalle Prefetture territoriali e a Parigi dal Prefetto di polizia. Essi designano anche, in seguito a un accordo con il Direttore generale della polizia nazionale o con il Direttore generale della gendarmeria nazionale, il dirigente di ogni singola struttura (art. R 553-2, Cesda).

Il dirigente del Centro è responsabile dell'ordine e della sicurezza all'interno della struttura e della tenuta del registro in cui devono essere indicati i dati personali e le condizioni di trattenimento di ogni straniero *ospitato* al Centro. Il direttore è anche l'autorità che coordina il lavoro di tutte le persone che concorrono al funzionamento del Centro⁵, senza esserne tuttavia investito della responsabilità di animare e gestire interamente la struttura.

Tutti i *servizi fondamentali* (come le azioni d'accoglienza, di informazione, di sostegno morale e psicologico) che devono essere attivati nei CRA vengono coordinati dall'*OFII – Office français de l'immigration et de l'intégration*,

⁴ La Cimade, 2012a, p. 12, e 2009, p. 9; Décret du Premier Ministre Français, 2001; Décret du Premier Ministre Français, 2005; Cour de Comptes, 2011, pp. 416 e 421.

⁵ Art. R 553-2, Cesda; si veda anche Senat de la République Française, 2008.

un ente pubblico che opera a livello nazionale per l'accoglienza degli stranieri (www.ofii.fr e La Cimade, 2010b, p. 17). Lo Stato, tramite una convenzione specifica, determina le condizioni e i parametri per lo svolgimento degli interventi da parte degli operatori pubblici che lavorano per l'OFII. Il servizio di assistenza e informazione legale viene svolto da un unico ente: *La Cimade*. Essa, essendo l'unica associazione ammessa nei CRA, ha sempre svolto anche un ruolo di controllo sulla realtà detentiva e di testimonianza delle condizioni di vita interne alle strutture. Tale ruolo, tuttavia, è stato notevolmente ridotto quando il Ministero dell'immigrazione (creato nel 2007) ha deciso di affidare a *La Cimade*, dal 1 gennaio 2010, solo i CRA della zona di Parigi e del Sud-Ovest della Francia. Gli altri Centri sono stati suddivisi per aree geografiche, ognuna delle quali è stata affidata a una delle seguenti quattro organizzazioni umanitarie: *Assfam*, *Forum Réfugés*, *France Terre d'Asile* e *l'Ordre de Malte* (La Cimade, 2010a, p. 14; Fischer, 2009, p. 12-13).

Il fatto di aver allargato il numero dei soggetti indipendenti che possono accedere ai Centri sarebbe un elemento positivo, se non fosse che ha posto fine all'attività di controllo a livello nazionale svolta da *La Cimade* e che ha spezzato l'omogeneità del servizio di assistenza legale che si era venuta a creare tra tutti i CRA. A questo occorre aggiungere che alcune delle nuove organizzazioni ammesse non hanno esperienza in campo giuridico, pur trovandosi a dover gestire il servizio di assistenza legale per i trattenuti delle strutture a loro affidate.

Il *servizio sanitario* nei CRA viene fornito dagli enti pubblici, generalmente dall'ospedale pubblico più vicino al Centro di riferimento, in base a delle convenzioni stipulate con il Prefetto territoriale competente e secondo le modalità stabilite per ordine dei Ministri dell'interno, degli affari sociali e della salute (art. 12, Decreto n. 617 del 2005).

Benché il coordinamento della maggior parte dei servizi offerti nei CRA sia centralizzato e ben regolato dal Decreto n. 617 del 2005, la qualità delle prestazioni, le modalità di amministrazione e le caratteristiche di ogni realtà differiscono molto tra le diverse strutture (Senat de la République Française, 2008). Questo è dovuto all'assenza di vincolanti prassi valide a livello nazionale e dal fatto che l'operato degli enti pubblici coinvolti dipenda da accordi raggiunti con le singole direzioni territoriali.

2.3. Il caso britannico

L'istituzione di Centri detentivi per stranieri in Gran Bretagna risale ai primi anni Settanta, in seguito all'approvazione dell'*Immigration act* del 1971. Il Governo conservatore allora in carica decise di affidare da subito la gestione

e l'organizzazione di tali strutture a soggetti privati che si occupano di sicurezza (*private security companies*), stipulando un contratto con la compagnia *Securicor* (oggi conosciuta come *G4S*). Secondo diversi studiosi, la decisione di privatizzare la direzione dei Centri di trattenimento per migranti è stata motivata dalla volontà politica di far apparire il trattamento e la custodia di persone che non hanno commesso crimini come meno oppressivi rispetto alla detenzione carceraria coordinata da ufficiali di polizia (Geroge e Button, cit. in Bacon, 2005, p. 6). Questo proposito originario non ha, tuttavia, scongiurato il pericolo di assimilazione e di somiglianza tra i Centri detentivi per migranti, che dal 2002 hanno assunto il nome di *Immigration removal centers* (IRC), e le carceri. La tipologia delle strutture utilizzate è, infatti, la stessa: la costruzione degli edifici adibiti a IRC, nonché la suddivisione dello spazio interno, è avvenuta su modello dei penitenziari di massima sicurezza. Anche le modalità di gestione, di direzione e di amministrazione dei due diversi tipi di istituzioni detentive sono molto simili. Non a caso gli enti gestori degli IRC si occupano anche della direzione di carceri, nonché di operazioni di difesa in collaborazione con le Forze Armate britanniche e di altri Paesi.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che in Gran Bretagna i migranti in attesa di espulsione vengono trattenuti anche negli istituti di pena. Questo generalmente si verifica quando uno straniero giudicato colpevole di aver commesso un reato, dopo aver scontato la pena detentiva, continua a rimanere in carcere a causa di indisponibilità di posti nei vari IRC attivi. Nel 2010, il 18-20% del totale degli stranieri destinatari di un decreto di espulsione è stato trattenuto nelle carceri e non nei Centri preposti (AVID, 2011, p. 4).

Attualmente, dei dieci Centri detentivi presenti in Gran Bretagna, sette sono gestiti da compagnie private (*Serco*, *G4S*, *Mitie*, *Geo Group*) e tre sono governati dalla *HM Prison Service* (organismo pubblico britannico che si occupa di coordinare e di supervisionare la detenzione, sia penale che amministrativa, <http://www.justice.gov.uk/about/hmps>).

Gli enti gestori privati sono delle grandi multinazionali della sicurezza. La compagnia privata *Serco*, ad esempio, da più di un cinquantennio svolge diversi servizi per conto del Governo britannico e degli enti locali e collabora con le Forze armate di Paesi diversi (www.serco.com). Anche la compagnia *G4S*, creata nel 1951, svolge un importante ruolo nel controllo dei confini e dell'immigrazione nel Regno Unito e nell'attuazione delle espulsioni dal territorio britannico e opera in oltre 125 Stati (www.g4s.com). La *Geo Group*, inoltre, è una delle più grandi e consolidate compagnie private statunitensi che, dal 1984, offre servizi di scorta e di gestione di carceri e Centri detentivi, operando in 116 strutture detentive sparse in diversi Paesi del mondo (www.geogroup.com e www.thegeogroupinc.co.uk).

Le compagnie, per dirigere i Centri britannici e gestirne la sicurezza, ricevono dallo Stato una quota giornaliera per ogni trattenuto. Esse in cambio si impegnano a rispettare gli *standard* gestionali contenuti nel *Detention services operating standards manual for immigration service removal centers* al fine di offrire una determinata quantità e qualità di servizi ritenuta adeguata e conforme alle politiche adottate in tema di immigrazione e detenzione (*Detention Services Operating Standards Manual for Immigrant Service Removal Centers*, 2005).

Gli *standard* sono stati costruiti in riferimento alle *Detention center rules* (*Detention Center Rules*, 2001), elaborate nel 2001 e in vigore da dicembre 2002, con le quali il Ministero dell'interno ha fissato gli obiettivi stessi della detenzione amministrativa, determinato la qualità e la tipologia dei servizi da erogare (assistenza legale, *welfare*, attività di svago per i detenuti sia adulti che minori, etc.), stabilito le modalità di custodia dei trattenuti (in particolare dei soggetti vulnerabili, come minori e disabili), individuato le regole per la manutenzione delle strutture e la ristorazione e disciplinato l'uso della forza all'interno delle strutture.

L'ente gestore ha l'obbligo, non solo di tutelare, ma anche di informare i trattenuti sui loro diritti e doveri e sul regolamento vigente nelle strutture fornendo un documento, conosciuto come *compact*.

Di particolare importanza, inoltre, è la regola 41 delle *Detention centre rules* del 2001 che legittima l'uso della forza da parte delle compagnie private all'interno dei Centri solo quando necessaria e usata in modo proporzionato. Vengono anche date indicazioni riguardo al ricorso di manette e altre forme di coercizione rimandando alle regole generali dei Servizi di detenzione britannici: *Detention services order 1/2002* (*Detention Center Rules*, 2001).

Infine, è bene ricordare che le *Detention rules*, facendo particolare riferimento ai membri dello *staff* legittimati a usare la forza, stabiliscono anche che il personale che lavora nei Centri sia debitamente preparato e formato in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi del sistema degli IRC stesso.

Le linee-guida richiamate, per quanto utili, si sono rivelate tuttavia troppo generali per poter garantire omogeneità della gestione tra differenti strutture e compagnie e per poter risolvere in modo compiuto le problematiche proprie dei Centri di detenzione amministrativa.

Come prescritto dal *Prison act* del 1952 e dall'*Immigration and asylum act* del 1999, inoltre, tutti i Centri detentivi presenti in Gran Bretagna devono essere monitorati periodicamente, non solo dall'ente pubblico preposto (l'Hm Inspector of prisons – HMIP), ma anche da gruppi indipendenti. Questi ultimi sono composti da volontari e da persone che appartengono

alla comunità del territorio in cui le strutture sono presenti (Flynn, 2009). Il controllo esterno, tuttavia, ha arginato solo in parte le forti criticità proprie dell'intero sistema degli IRC.

3. Riflessioni conclusive

Dall'analisi condotta emerge con chiarezza la profonda differenza che sussiste tra i due Paesi dell'Europa continentale, da un lato, e la Gran Bretagna, dall'altro. In Italia e in Francia si assiste a un affidamento totale o parziale della gestione delle strutture di trattenimento a Organizzazioni non governative. Nei due Paesi, benché le modalità gestionali, il tipo di selezione e il rapporto che lega gli enti esterni allo Stato siano difformi, la tipologia degli enti che possono accedere ai Centri è simile: sono tutti soggetti appartenenti al *privato-sociale*. Si ricordi che in Italia questa tipologia di enti, tramite gare d'appalto, assume *in toto* la direzione delle strutture di detenzione amministrativa per migranti, sostituendosi così allo Stato. In Francia, invece, la gestione dei Centri è centralizzata. Su di essa, quindi, lo Stato mantiene un maggiore controllo. I servizi da attivare nelle strutture, ad esempio, sono tutti coordinanti da un ente pubblico, l'OFII, che lavora sull'intero territorio nazionale nel settore dell'accoglienza e dell'integrazione degli stranieri e solo alcune attività, come l'assistenza legale, sono affidate a soggetti esterni (dall'inizio del 2010 sono cinque associazioni diverse) che affiancano lo Stato.

La Gran Bretagna, invece, è teatro di un vero e proprio processo di privatizzazione e di trasferimento di tutti gli aspetti gestionali (dall'erogazione di servizi alla persona allo svolgimento delle funzioni di ordine) a compagnie private. Queste ultime sono grosse multinazionali della sicurezza con giri d'affari milionari che hanno acquisito rilevanza anche sul piano politico. Il fatto che in Gran Bretagna negli ultimi vent'anni, l'uso della detenzione amministrativa al fine di rendere effettive le espulsioni di stranieri irregolari sia aumentato notevolmente (si pensi che oggi vengono trattenuti circa 30.000 migranti e richiedenti asilo all'anno⁶) con la conseguente crescita del numero di IRC è in parte dovuto alle pressioni esercitate dalle compagnie

⁶ Dato fornito dalla UK Home Office Statistics, cit. in S. J. Silverman (2012), p. 3. Per avere un termine di paragone riguardo alla quantità degli stranieri trattenuti, si pensi che in Italia i migranti transitati nei CIE nel 2011 sono stati 7.735 e nel 2012 sono stati 7.944 (dati della Polizia di Stato italiana diffusi dall'associazione Medici per i Diritti Umani, visibili sul sito: www.mediciperidirittiumani.org).

private. Esse, intente ad aumentare il proprio profitto e quindi ad avere un numero di commesse sempre maggiore, hanno da subito tentato di influenzare le scelte politiche in tema di immigrazione e di trattenimento di stranieri irregolari.

Le ragioni della disparità profonda che sussiste tra Italia e Francia, da un lato, e Gran Bretagna, dall'altro, non sono semplicemente legate alla gestione concreta dei Centri e alle soluzioni operative adottate, ma risiedono in larga misura nella concezione stessa dello Stato. Questo ultimo, nei Paesi dell'Europa continentale, riconosce di cedere alcune proprie funzioni a enti privati limitatamente a specifiche tematiche di intervento (ad esempio, relative all'amministrazione dei Centri, all'erogazione di servizi alla persona, alla pianificazione o alla collaborazione a progetti in tema di istruzione, cultura, assistenza sociale e inserimento lavorativo). Altri ambiti, invece, rimangono prerogativa assoluta dello Stato e dei pubblici poteri. Ci si riferisce alle problematiche e agli aspetti strettamente connessi alla *sicurezza pubblica* e alle *funzioni di ordine* (D'Alterio, 2008, p. 972). Queste ultime rimandano alla sovranità stessa dello Stato che può essere esercitata solo attraverso istituzioni che appartengono all'apparato statale. Almeno in Europa continentale, la formazione dello Stato moderno ha determinato l'affermazione del diritto pubblico sul diritto privato romano, quindi dell'idea che l'interesse e la salvaguardia della collettività sia più importante della libertà d'azione dei singoli individui. Lo Stato moderno quindi ha comportato, almeno nella fase storica della sua formazione e in particolare in alcuni contesti sociopolitici, il radicarsi del primato del pubblico inteso come incremento dell'intervento statale nella regolazione coattiva dei comportamenti (Bobbio, 1985, p. 15). In tale prospettiva, si è affermata l'idea che il potere di usare la forza e la coercizione possa essere esercitato in modo legittimo solo dallo Stato. Non a caso, come si è già affermato, in Italia e in Francia gli enti esterni possono gestire le strutture di trattenimento o erogare solo alcuni servizi interni, ma non possono occuparsi della sicurezza che rimane di competenza esclusiva delle forze dell'ordine, quindi dei pubblici poteri. Diversamente è invece avvenuto nei Paesi anglosassoni di tradizione liberale, in cui è stata elaborata e si è radicata una particolare concezione dello Stato. Questo ultimo per essere considerato legittimo e non lesivo della libertà del singolo, deve avere poteri e funzioni limitate (Bobbio, 1991). Questa concezione di *Stato minimo* poggia sull'idea che i diritti di ogni individuo non possono essere contenuti neanche dallo Stato e da chi detiene il potere dell'uso della forza. Questi presupposti consentono di fondare i limiti del potere stesso, riducendo gli ambiti di intervento del potere pubblico e comportando una progressiva cessione delle funzioni statuali a enti esterni rispetto all'amministrazione centrale. In Gran

Bretagna tale processo si è realizzato compiutamente negli anni Ottanta con il progetto di *Indirect Government* sostenuto da Margaret Thatcher. La privatizzazione delle funzioni statuali ha coinvolto anche la sfera della sicurezza e della gestione degli istituti penitenziari e di trattenimento, determinando la creazione di *imprese private della detenzione* (D'Alterio, 2008, p. 991 e ss; Fischer, Daley, 2010).

Tale discorso permette di cogliere alcuni aspetti originari del processo di privatizzazione dei Centri di trattenimento per stranieri. Occorre, tuttavia, sottolineare che nonostante le specificità (anche culturali e teorico-concettuali) dei diversi Paesi e le peculiarità dei differenti sistemi analizzati, sussistono alcuni elementi di continuità.

I tre contesti studiati, pur con modalità e intensità differenti, sono accomunati da diversi elementi critici: la disomogeneità tra le strutture, la scarsa qualità e poca continuità dei servizi erogati, l'inadeguatezza delle condizioni di vita interne, la mancanza di una concreta garanzia dei diritti dei trattenuti, il livello di tensione e la frequenza degli episodi di violenza, l'inidoneità degli edifici utilizzati per il trattenimento, l'inaccessibilità dei Centri stessi e l'esigua trasparenza di tali realtà.

Tale aspetti, in parte dipendono dal tipo di direzione e dalle competenze dei singoli enti gestori, in parte sono dovute a caratteristiche strutturali dei diversi sistemi dei Centri. In tutti i Paesi considerati, errori e carenze propri della fase costitutiva, che nel tempo non sono mai stati compiutamente affrontati, si sono radicati e si sono uniti a ulteriori problematiche createsi nel corso degli anni al punto da richiedere una vera e propria riforma dell'impianto dei CIE, dei CRA e degli IRC.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AVID - Association of Visitors to Immigration Detainees (2011), *Annual Report and Accounts*, visibile sul sito: www.aviddetention.org.uk.

Bobbio Norberto (1985), *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Einaudi, Torino.

Bobbio Norberto (1991), *Liberalismo e Democrazia*, FrancoAngeli, Milano.

Bacon Christine (2005), *The Evolution of Immigration Detention in the UK: The Involvement of Private Prison Companies*, RCS Working Paper n. 27, University of Oxford, Oxford.

Colombo Asher (2012), *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, Bologna.

Corte dei Conti (2003), Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno immigrazione per l'anno 2002. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo all'immigrazione clandestina*, Deliberazione n. 22/2003/G, Roma.

Corte dei Conti (2004), Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno immigrazione per l'anno 2003. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo all'immigrazione clandestina*, Deliberazione n. 10/2004/G, Roma.

Cour de Comptes (2011), *La rétention des étrangers en situation irrégulière*, in *Rapport Public Annuel 2011*, www.ccomptes.fr/fr/cc/documents/RPA/15RetentionEtrangerSituationIrreguliere.pdf.

D'Alterio Elisa (2008), *L'esternalizzazione delle funzioni di ordine: il caso delle carceri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4.

D'Ambrosio Luca (2011), *I rapporti tra diritto UE e legislazione penale francese in materia di immigrazione irregolare alla luce della sentenza El-Dridi*, 2011, in <http://www.penalecontemporaneo.it/tipologia/4/-/-/807-i-rapporti-tra-diritto-eu-e-legislazione-francese-in-materia-di-immigrazione-irregolare-alla-luce-della-sentenza-el-dridi/>.

Décret du Premier Ministre Français (2001), *Décret n. 2001-236 du 19 mars 2001 relatif aux centres et locaux de rétention administrative*, in <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000767967>.

Décret du Premier Ministre Français (2005), *Décret n. 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention Administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L 111-9, L 553-6 et L 821-5 du code de l'entrée et du Séjour des étrangers et du droit d'asile*, in <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=jortext000000813349&dateTexte=&catégorielien=id>.

Detention Center Rules (2001), www.legislation.gov.uk/ukSI/2001/238/contents/made.

Detention Services Operating Standards Manual for Immigrant Service Removal Centers (2005), www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingborders/immigrationremovalcenters/.

Fischer Nicolas (2005), *Clandestins au secret. Contrôle et circulation de l'information dans les centres de rétention administrative français*, in *Cultures & Conflicts*, vol. 57.

Fischer Nicolas (2009), *Negotiating Deportations. An Ethnography of the Legal Challenge of Deportation Orders in a French Immigration Detention Center*, (11-12 December 2009) *Deportation and the Development of Citi-*

zenship. An International Conference Center on Policy, Migration and Society (COMPAS)/Refugee Studies Center (Rsc), University of Oxford.

Fischer Nicolas e Darley Mathilde (2010), *Le traitement de l'immigration, entre la logique administrative et la logique pénal*, in *Nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. VII.

Flynn Michael e Cannon Cecilia (2009), *The Privatization of Immigration Detention: Towards a Global View*, A Global Detention Project Working Paper, The Graduate Institute, Geneva.

Flynn Michael e altri (2011), *Immigration Detention and Proportionality*, Global Detention Project Working Paper, The Graduate Institute, Geneva.

La Cimade (2009), *Centres et locaux de rétention administrative: Rapport 2009*, La Cimade, <http://www.migrantsrights.org.uk/migration-pulse/2011/day-life-french-detention-centre-part-2>.

La Cimade (2010a), *Chronique de rétention 2008-2010*, Solim/Actes Sud Communauté Press.

La Cimade (2010b), (e France Terre d'Asile, Assfam, Formu Réfugiés, Ordre de Malte France), *Centres et locaux de rétention administrative - Rapport*.

Medici per i diritti umani (2012), *Le sbarre più alte. Rapporto sul Centro di Identificazione ed Espulsione di Ponte Galeria a Roma*, visibile sul sito: www.mediciperidirittiumani.org.

Medici senza frontiere (2010), *Al di là del muro. Viaggio nei centri per immigrati in Italia*, Missione Italia, visibile sul sito: www.medicisenzafrontiere.it.

Migreurop (2010), *Aux frontières de l'Europe. Contrôles, enforcement et expulsions*, Report 2009-2010, visibile sul sito: www.cimade.org.

Ministero dell'immigrazione francese (2010), *Circulaire du Ministère de l'Immigration publiée le 14 juin 2010*, <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/BOIMJuin2010.pdf>.

Ministero dell'interno (2002), Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Le Convenzioni tipo e "linee guida" per la gestione di Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPT) e di Centri di identificazione (CID, già centri d'accoglienza)*, Prot. 3154/ D.C.S. 11.6, Roma.

Ministero dell'interno (2008), *Decreto ministeriale del 21 novembre 2008*, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampal/notizie/immigrazione/0681_2008_11_28_capitolato_centri_accoglienza.htm.

Senat de la Republique Française (2008), *Immigration – la gestion des centres de rétention administrative peut encore être améliorée*, 2008, in <http://www.senat.fr/rap/r08-51618.html>.

Silverman Stephanie J. (2012), *Immigration Detention in the UK*, The Migration Observatory at the University of Oxford, visibile sul sito: www.migrationobservatory.ox.ac.uk.

SITI INTERNET:

G4S, *www.g4s.com*;
GEO Group Inc, *www.thegeogroupinc.com*;
Mitie, *www.mitie.com*;
Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, *www.ofii.fr*;
Serco, *www.serco.com*;
UK Border Agency, *<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk>*.

LA DÉTENTION ADMINISTRATIVE D'ÉTRANGERS EN SUISSE: UNE EXCEPTION FAITE RÈGLE?

Clément de Senarclens

Cette contribution porte sur l'enfermement administratif d'étranger en Suisse. Elle interroge la manière dont cette pratique exceptionnelle apparaît aujourd'hui comme une forme légitime de contrainte exercée par l'Etat. Pour ce faire, l'article retrace l'évolution des dispositions légales liées à cette pratique, et souligne le contexte et les arguments par lesquels ces dispositions ont été légitimées. Il ressort de l'analyse que les deux principales formes d'enfermement administratif d'étrangers ayant existé en Suisse (l'internement et la détention) ont été introduites dans des circonstances exceptionnelles liées à des problèmes de sécurité. Une fois inscrites au sein du cadre légal, les dispositions autorisant l'enfermement administratif d'étrangers ont perduré au-delà des conditions exceptionnelles ayant servi à les justifier. Ces résultats renforcent le cadre d'analyse de la sécuritisation (Buzan et al. 1998) selon lequel le traitement de sujet dans un cadre sécuritaire permet de légitimer l'introduction de mesures exceptionnelles. L'analyse des débats au Parlement démontre toutefois que l'affichage explicite d'objectifs sécuritaires a suscité à partir des années 1990 de farouches oppositions. Afin d'être accepté par la majorité, les objectifs sécuritaires contenus au sein de ces mesures ont été intégrés à l'objectif d'exécution des renvois, qui légitime cette pratique au niveau du droit international.

Keywords: Detenzione amministrativa; Svizzera; securitizzazione; processo di legittimazione.

1. Introduction

La privation de la liberté par l'Etat représente une atteinte particulièrement grave aux droits fondamentaux d'individus. Cette mesure se justifie généralement par la menace qu'un individu fait peser sur la collectivité. Au sein de régimes fondés sur l'état de droit, cette menace est habituellement attestée par les infractions au Code Pénal pour lesquelles une personne a été

reconnue coupable. Ce que l'on désigne actuellement en Suisse sous le terme de «détention administrative d'étrangers» constitue un type d'enfermement qui ne repose pourtant pas sur le fait d'avoir commis une infraction pénale, mais sur l'application d'une procédure administrative du droit des étrangers. Le caractère exceptionnel de ces mesures découle premièrement du fait que la privation de liberté est, déjà au sein du droit pénal, une mesure auquel l'Etat ne doit faire recours qu'en dernier recours. A cela s'ajoute le fait que les formes d'enfermement analysées sont les seules qui ne découlent pas d'une infraction pénale, mais d'une procédure administrative. Cette forme d'enfermement peut à ce titre être considérée comme doublement exceptionnelle. Cet article interrogera donc ce qui fonde la légitimité de cette mesure, en analysant les processus par lesquels cette forme de privation de liberté s'est instituée comme une forme légitime d'exercice du pouvoir de l'Etat à l'encontre de ressortissants étrangers. Ce questionnement nous ramène aux interrogations fondamentales soulevées par Weber (1919) dans sa définition de l'Etat en tant qu'organisation détenant le monopole de la violence physique légitime. Si Weber (1921) propose au moins trois sources de rationalité sur laquelle se fonderait la légitimité du pouvoir – traditionnelle, charismatique et légale –, c'est sur l'analyse de certains mécanismes de construction de la domination légale que va se pencher cette contribution.

Au sein du régime démocratique fondé sur l'Etat de droit, la légitimité de l'exercice du pouvoir se base en effet sur le respect des normes légales instituées. Cet article tentera donc d'éclairer les processus par lequel ces normes viennent à être inscrites au sein du cadre légal. Différentes étapes du processus d'élaboration de la loi peuvent être analysées. Cette étude se focalisera autour du rôle que le Parlement joue à ce niveau. C'est en effet au sein du Parlement que les projets de loi, généralement présentés par le Conseil fédéral,¹ sont discutés et modifiés avant d'être introduits au sein du cadre légal. Le Parlement représente donc une arène particulièrement intéressante afin d'analyser les arguments par lesquels différentes dispositions sont légitimées afin d'être instituées. Les débats au sein du Parlement présentent en effet les discours officiels par lesquels les politiciens et leur parti se positionnent en argumentant leur rejet ou leur soutien à telle ou telle proposition de loi. Par là, il consiste en des parfaits éléments d'analyse des modalités par lesquels des dispositions légales adoptées sont légitimées.

¹ Le Conseil fédéral, constitué de sept ministres, représente en Suisse la plus haute instance du pouvoir exécutif. C'est le ministre en charge du département fédéral de justice et police qui en Suisse est responsable des questions liées à la migration.

Cet article se base donc sur l'analyse des débats ayant eu lieu au Parlement suisse concernant les dispositions actuelles et passées relatives à la privation de liberté basée sur le droit des étrangers. Le terme de *détention administrative* permet de désigner les formes actuelles de détention ayant pour objectif affiché l'exécution des décisions de renvoi. Une forme d'enfermement ayant une fonction distincte était préalablement inscrite au sein du droit des étrangers. Les qualificatifs de *privation de de liberté basé sur le droit des étrangers* ou encore d'*enfermement parapénal* seront employés afin de désigner ces différentes dispositions. La prise en compte de la dimension diachronique permettra donc de mettre en évidence les différents objectifs et justifications ayant été donnés à ces mesures. En plus des débats parlementaires, les arguments du Conseil fédéral introduisant de nouvelles mesures, et les mesures elles-mêmes telles qu'elles sont finalement adoptées au terme du processus parlementaire seront l'objet d'analyses approfondies. La jurisprudence du Tribunal fédéral précisant la manière dont les articles adoptés doivent être interprétés et appliqués a également été prise en considération. Si l'analyse se fonde donc principalement sur le rôle du pouvoir législatif dans la légitimation et l'adoption des formes d'enfermement parapénal, le rôle du pouvoir exécutif, en amont, et celui du pouvoir judiciaire, en aval des mesures adoptées sont également examinés.

Une des spécificités du cas qui nous occupe consiste dans le fait que cette forme d'enfermement concerne uniquement des ressortissants étrangers. Contrairement aux mesures adoptées concernant les nationaux, celles-ci n'ont donc pas à être soumises à la consultation des personnes qu'elles concernent en premier lieu. En outre, ces dispositions ne touchent pas tous les ressortissants étrangers, mais ceux dont le renvoi est, si ce n'est déjà décidé, du moins hautement probable. Elles concernent en effet des personnes n'ayant pas ou plus d'autorisation de séjour, mais également certains, tels que les requérants d'asile, dont l'examen de la demande de séjour est en cours. La catégorie d'étrangers *sans autorisation de séjour* ne convient donc pas afin de catégoriser les personnes concernées par ces mesures. C'est en réalité le haut degré de *déportabilité* et le caractère illégitime de leur présence qui permet en fait le mieux de qualifier cette population. Celle-ci pourrait de ce fait être regroupée sous l'étiquette d'«étrangers indésirables» (De Genova et Peutz, 2010). La spécificité de la catégorie de personnes que ces mesures concernent devra donc être prise en considération dans l'analyse des processus par lesquels elles sont légitimées.

Le cadre d'analyse de la *sécuritisation* offert par Buzan, Waever et al. (1998) fournit certaines hypothèses quant aux mécanismes par lesquels des *mesures exceptionnelles* parviennent à être malgré tout justifiées. L'analyse

des processus de *sécuritisation* conduit en effet à examiner les mécanismes par lesquels un sujet est élevé au rang de *problème de sécurité*. Le *framing* de sujet en tant que question de sécurité qu'elle justifierait le recours à la mise en œuvre de moyens exceptionnelles. Bien que ce cadre d'analyse ait été développé en ce qui concerne des problèmes de sécurité internationale, il offre des hypothèses pouvant également être employées dans le cas de la politique suisse d'immigration. Celles-ci nous amènerait à porter une attention particulière aux éléments qui impliqueraient que la détention administrative d'étranger malgré son inscription au sein du droit des étrangers soit justifiée par certaines formes de menaces qu'elle permettrait de prévenir.

La prise en compte de ces éléments m'amèneront à interroger sur les objectifs et fonctions qui au fil du temps ont été attribuées aux différentes formes de privation de liberté fondées sur le droit suisse des étrangers. Je considérerai en effet que l'une des formes la plus courante par laquelle une mesure est justifiée consiste à désigner le problème auquel elle apporte une solution. En d'autres termes, c'est la fonction qui lui est assignée qui justifie l'introduction d'une nouvelle mesure. Les analyses portant sur les fonctions de la détention administrative sont encore rares. La littérature existante au sujet des fonctions des sanctions pénales et des peines privatives de libertés nous servira de point de comparaison avec celle que peut remplir la détention administrative. Feely et Simon (1992), s'inspirant de l'apport de Foucault (1975), définiront les principales caractéristiques d'une évolution du droit pénal qu'ils nommeront une «nouvelle pénologie». L'une des caractéristique de cette nouvelle pénologie consisterait à faire un recours accru à la privation de liberté afin non plus tellement de chercher à réhabiliter les individus, mais simplement à neutraliser la menace qu'ils constituent. Simon (1997; 2001; 2007) poursuivra l'analyse des fonctions pénales, mais il considéra alors que les mécanismes au fondement de la rationalité pénale seront progressivement instaurée pour la régulation de sphères toujours plus nombreuses de la vie sociale. Il développera alors la notion de «gouvernement par le crime» (*governing through crime*) assimilée à une technique privilégiée par l'Etat afin d'influer sur la conduite des individus.

Les éléments mis en évidence par Simon ont trouvé une résonance particulière auprès de nombreux criminologues cherchant à décrire l'évolution du droit des migrations aux Usa (Chacón, 2009; Legomsky, 2007; Miller, 2003). Ces auteurs ont analysée le recours de plus en plus important aux acteurs, mécanismes, logiques et procédures du droit pénal au sein du droit des étrangers. Ces auteurs ne se contenteront toutefois pas uniquement de confirmer l'inscription des mécanismes pénaux au sein du droit des étrangers, mais également l'utilisation du droit des étrangers afin de sanctionner

des comportements délictueux. L'intrusion aussi bien des mécanismes relevant du droit pénal au sein de la gestion des migrations, que les fonctions d'ordre pénale qu'en est venu à assumer le droit des étrangers a été analysé comme menant à la création d'un système hybride entre droit pénal et droit des étrangers à qui Juliet Stumpf (2006) a baptisé *crimmigration law*. Bien que ce néologisme, né de la fusion entre *criminal law* et *immigration law*, ne puisse véritablement d'équivalent en français, j'emploierai à défaut le terme de *politique crimmigratoire*.

L'utilisation du droit des migrations afin de sanctionner des délits a généralement été illustré à l'aide de la politique d'expulsion (Barnes, 2009; Kanstroom, 2000). L'article de Leerkes et Broeders (2010) représente à ma connaissance une des seules tentatives cherchant à mettre en évidence la fonction punitive implicite que remplirait la détention administrative. Leurs analyses parviennent au résultat selon lequel la facilitation de l'exécution des renvois ne correspondrait qu'à l'objectif affiché de la détention administrative. Celle-ci remplirait aussi trois fonctions informelles consistant à dissuader des migrants potentiels à séjourner illégalement sur le territoire, à contrôler la petite criminalité de la part de migrants *indésirables*, et enfin à réaffirmer symboliquement le pouvoir de l'Etat.

Les analyses de la privation de liberté fondée sur le droit suisse des étrangers suggèrent que la neutralisation de menace a été l'une des fonctions remplies au travers de ces formes d'enfermement. Cette fonction était directement, et pendant une courte période explicitement assumée par l'une des formes de privations de liberté fondé sur le droit des étrangers ayant existé jusqu'au milieu des années 1990. Celle-ci visait à neutraliser les menaces à la sécurité nationale que pouvait représenter des étrangers dont le renvoi était impossible. Toutefois, à partir des années 1990, lorsque le type de menace visées étaient liés à la criminalité d'étrangers indésirables, la fonction de neutralisation n'était plus directement visée au travers de la mise en détention elle-même, mais au travers de l'exécution du renvoi qu'elle était censée faciliter.

La détention ne vise donc plus uniquement ou directement la neutralisation de menace, mais l'exécution du renvoi d'étrangers indésirables, et notamment responsables d'infractions pénales. L'imbrication des objectifs de neutralisation de menace et celle d'exécution du renvoi a permis de légitimer l'introduction de mesures particulièrement coercitive pour des personnes coupables d'infractions, mais également à l'encontre de tous les étrangers ne se conformant pas à une décision de renvoi. L'objectif de renvoi d'étrangers indésirables ayant commis des infractions pénales institue une forme de gouvernance indirecte du crime par le droit des migrations en même temps

qu'elle permet de légitimer l'emploi de la détention de longue durée pour faciliter le renvoi de personne n'ayant pas commis d'infractions pénales.

Ces arguments seront développés au sein du paragraphe suivant, qui retrace l'évolution des dispositions relatives à la privation de liberté basée sur le droit des étrangers en mettant en avant le contexte, les arguments et les fonctions qui leur seront attribuées.

2. Naissance et évolution de la détention administrative d'étrangers en Suisse

La privation de liberté basée du droit des étrangers n'est pas un phénomène récent en Suisse. Elle est en fait aussi ancienne que le droit des étrangers. La première ordonnance fédérale sur le *contrôle des étrangers* datant de 1917 contenait déjà une disposition permettant d'*interner* des ressortissants étrangers (Ordonnance concernant la police aux frontières et le contrôle des étrangers du 21 novembre 1917, art. 29: «*Si l'expulsion ne peut être exécutée, les expulsés sont internés (...) dans un établissement approprié à cette destination*»). Contrairement aux formes de détention actuelles, l'*internement* ne pouvait être prononcée que dans le cas où l'expulsion ne pouvait pas être exécutée. Aucune limite de temps n'était alors prévue par la loi. Afin de comprendre l'objectif que remplissait cette mesure, il est nécessaire de rappeler le contexte dans lequel elle avait été introduite. L'ordonnance en question avait été édictée par le Conseil fédéral pendant la première guerre mondiale sous le régime des pleins pouvoirs. Comme le rappelle de Weck (2008), on désignait au début du siècle sous le terme d'internés, les étrangers civils ou militaires qui en temps de guerre étaient placés dans des camps gérés par l'armée.

J'arguerai que dans ces circonstances exceptionnelles d'un conflit mondial au milieu duquel la Suisse se retrouvait plongée, tous les ressortissants étrangers, du fait de leur appartenance à des pays belligérants entourant la Suisse, étaient assimilés à des menaces potentielles pour la sécurité du pays. L'enfermement d'étrangers apparaissait donc justifié afin de neutraliser la menace potentielle que représentait ces individus. Ces mesures n'ont toutefois pas été explicitement justifiées dans le cadre des procédures démocratiques habituelles puisque le régime d'exception des pleins pouvoirs ayant été proclamée du fait de la guerre permettait au pouvoir exécutif d'introduire directement des mesures sans consulter l'organe législatif.

A la fin de la guerre, l'introduction de cette mesure au sein de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSE) est finalement discutée au sein du Parlement. Dans ce nouveau contexte, c'est une fonction toutefois bien

différente de celle qui lui avait été assignée en temps de guerre, qui justifie alors cette mesure. Il ressort en effet des débats parlementaires de l'époque que cette mesure est alors conçue comme un instrument visant à contraindre les personnes, devenues apatrides suite au conflit mondial, à collaborer activement à l'obtention de documents d'identité nécessaires à leur renvoi.

«Quel est le but de cette mesure d'internement? M. le conseiller fédéral Häberlin nous dira que l'internement a pour but de forcer l'étranger à faire un effort considérable, tout l'effort possible, pour obtenir un passeport. (M. le conseiller fédéral Häberlin fait des signes affirmatifs.) Je constate que nous sommes d'accord. Mais si tel est le cas, j'estime que l'épreuve d'une année est largement suffisante» (Jacques Dicker, Parti Socialiste, Conseil national du 29.09.1930, p. 632).

Ce nouvel objectif conduit fixé une durée maximale à cette forme d'enfermement qui sera au sein de LSEE du 26 mars 1931 finalement limitée à deux ans (Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931. Art. 14 al. 2: *«L'étranger dont le refoulement est impossible peut être interné. La durée de cet internement ne peut dépasser deux ans.»*). On remarque donc la facilité avec laquelle une mesure, instituée dans un certain contexte et avec certains objectifs, peut lorsque les circonstances changent se voir assigner une autre fonction. C'est cette nouvelle fonction qui lui permettra alors d'être justifiée.

En dehors de la durée maximale d'internement, l'introduction de cette mesure au sein de la LSEE suscitera pas de contestation au Parlement. Je soutiendrai ici qu'il aurait été beaucoup plus problématique d'introduire pareille mesure au sein de la loi si elle ne possédait pas déjà la légitimité que lui conférait le fait d'être déjà été inscrite au sein de la loi. Une fois inscrite au sein du cadre légal, la reprise de cette mesure, en dehors des circonstances exceptionnelles qui l'avait vu naître, n'apparaît dès lors pas problématique.

Aucune information ne sont, à ma connaissance, disponibles concernant l'application de cette mesure durant l'entre-deux-guerres. Lors de la seconde guerre mondiale, l'internement a à nouveau été employé dans le sens dans lequel elle avait été originellement conçue. Nombre de ressortissants étrangers civils ou militaires ne pouvant être renvoyés sont alors internés (Heiniger, 2010; Kälin, 2001). A la fin de la seconde guerre mondiale, la décision d'internement ne conduit plus systématiquement à la privation de liberté. C'est en tous cas ce que suggère la dérogation à la durée maximale de deux ans lorsqu'elle «ne vise qu'à régler, conformément à la loi, les conditions de résidence d'un étranger qui ne peut recevoir une autorisation régulière du canton et ne peut non plus être refoulé» (Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931. Modification du 1^{er} mars 1949, art. 27) Cette interprétation est confirmée par l'Ordonnance sur l'internement

des étrangers du 14 août 1968, qui précise les différentes formes que l'internement peut alors revêtir (Ordonnance sur l'internement des étrangers du 14 août 1968 (RS 142.281). Art. 4 al. 1: «*L'internement est exécuté, dans les limites de la durée déterminée par la loi: a. par l'hébergement de l'étranger dans un établissement fermé ou ouvert ou dans un home approprié; b. par l'assignation d'une résidence forcée; c. par le placement libre, lorsque la décision d'internement ne vise qu'à régler, conformément à la loi, les conditions de résidence d'un étranger qui ne peut recevoir une autorisation régulière d'un canton et ne peut être refoulé.*»). La même formulation est alors employée afin de décrire la décision d'internement sous la forme du *placement libre* qui n'entraîne aucune restriction de liberté. Lors d'une modification de la LSEE en 1986, l'internement sous la forme du *placement libre* sera, quant à lui, finalement supprimé pour être remplacé par l'octroi d'une *admission provisoire* (Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931. Modification du 20 juin 1986. Art. 14a: «*Si le renvoi n'est ni possible, ni raisonnablement exigible, l'Office fédéral de la police décide d'une admission provisoire ou d'un internement.*»). L'internement entraînant la privation de liberté sera finalement alors explicitement limitées aux personnes représentant une menace pour la sécurité du pays et l'ordre public (*Ibid.* Art. 14c al. 2: «*L'Office fédéral de la police interne un étranger dans un établissement approprié, s'il a. compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la sûreté intérieure d'un canton; b. met gravement en danger l'ordre public par sa présence.*»). En dehors des périodes de conflit, la justification de la privation de liberté d'étrangers au travers de la menace que représentaient des étrangers inexpulsables ne peut plus être simplement dérivés du contexte général. Cette menace devait par conséquent être explicitement statuée au sein de la loi. Cette révision de la loi faisait d'ailleurs suite à un arrêté du Tribunal fédéral datant de 1984 qui confirmait le maintien de l'internement d'un individu au titre de son affiliation à un groupe terroriste. La modification apportée à l'internement lors de la révision de la LSEE de 1986 a du explicitement affiché l'objectif de neutralisation de la menace constituées des étrangers inexpulsables. Dans ce contexte, la privation de liberté n'apparaît pas justifiée pour tout étranger inexpulsable, mais uniquement pour ceux pouvant effectivement être explicitement assimilé à une forme de menace pour la sécurité nationale.

Lors de la même révision de la LSEE est introduite une nouvelle forme de privation de liberté intitulée «détention en vue du renvoi» (*Ibid.* Art. 14 al. 2-3: «*2. Si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger est exécutoire et s'il y a de fortes présomptions que celui-ci entend se soustraire au refoulement, il peut être mis en détention. L'autorité cantonale ordonne la mise en détention. 3. Une détention*

ne peut être prolongée au-delà de 48 heures que sur l'ordre d'une autorité judiciaire cantonale. La détention ne doit en aucun cas excéder 30 jours.»). Elle autorisait alors les autorités à détenir pour une durée maximale de 30 jours des personnes dont la décision de renvoi était exécutoire, s'il existait de fortes présomptions qu'elles cherchent à se soustraire au renvoi. Cette mesure avait été adoptée dans le cadre d'un débat portant sur la montée du nombre des demandes d'asile et des difficultés liées à l'exécution des décisions de renvoi. Cette mesure illustre la deuxième fonction justifiant l'utilisation de formes de privation de liberté fondées sur le droit des étrangers. La détention est alors employée et en même temps légitimée par l'objectif d'exécution du renvoi. Cette fonction trouvait sa légitimité sur l'article 5 let. f de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (Convention Européenne des Droits de l'Homme – CEDH - article 5 §1: «*Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales : (...) f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.*»). De cet article est en effet dériver le droit de l'Etat à priver des de leur liberté des personnes sans autorisation de séjour afin de les empêcher d'entrer sur le territoire ou en vue de leur expulsion. Lors de son introduction, le seul motif de détention consistait dans le risque de disparition avant l'exécution du renvoi. La détention ne permettait de détenir des individus que pour une période relativement courte afin de garantir sa présence lorsque la décision de renvoi était exécutoire.

Il existe donc à partir de 1986 deux mesures de privation de liberté clairement distinctes au sein du droit suisse des étrangers. La première autorise les autorités à *interner* des personnes dont le renvoi n'est pas possible et qui représentent une menace pour une durée maximale de deux ans. La seconde permet de *détenir*, pour une durée maximale de 30 jours, des personnes dont le renvoi est sur le point d'être exécuté et dont on veut garantir la présence lors du renvoi. Les modifications de la LSEE qui seront effectuées par la suite conduiront à mêler les objectif de ces deux formes d'enfermement à l'intérieur de nouvelles mesures instituées.

L'introduction de la loi sur les mesures de contraintes en matière de droit des étrangers (LMC) du 18 mars 1994 amène à supprimer la mesure d'internement. Le Conseil fédéral supprime en effet cette disposition du nouveau projet de loi en raison de son incompatibilité avec la CEDH («*Par ailleurs, l'internement devrait être supprimé dans la LSEE, vu que cette institution, contraire à la CEDH, serait remplacée par les mesures soumises à la consultation.*» Message du Conseil fédéral à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte

en matière de droit des étrangers du 22 décembre 1993, p. 316). L'article 5f de la CEDH, duquel est actuellement dérivé la légitimité des formes de privation de liberté basé sur le droit des étrangers, n'autorise un Etat à priver de sa liberté une personne uniquement lorsqu'une «procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours». La mesure d'internement fondant la privation de liberté sur l'impossibilité du renvoi apparaissait alors comme difficilement compatible avec cet article (Zünd, 2007: 98). La prise en compte de la CEDH amène à remettre en question la fonction de neutralisation qu'avait rempli la première forme de privation de liberté ayant existé au sein du droit suisse des étrangers. L'introduction de la LMC, en même temps qu'elle amène supprimer l'internement, institue de nouvelles mesures qui reprendront, mais de manière indirecte, les objectifs jusqu'alors poursuivis par cette mesure.

La LMC introduit une nouvelle forme de détention intitulée *détention en phase préparatoire*. (Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994, art. 13a: «*Afin d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi, l'autorité cantonale peut ordonner la détention d'un étranger qui ne possède pas d'autorisation régulière de séjour ou d'établissement en détention pour une durée de trois mois au plus, pendant la préparation de la décision sur son droit de séjour si cette personne: a. refuse, lors de la procédure d'asile ou de renvoi, de déclarer son identité, qu'elle dépose plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ou qu'à plusieurs reprises, elle ne donne pas, sans raisons valables, suite à une convocation; b. quitte une région qui lui est assignée ou pénètre dans une zone qui lui est interdite en vertu de l'article 13e; c. enfreint une interdiction d'entrée et ne peut être renvoyée immédiatement; d. dépose une demande d'asile après une décision d'expulsion administrative entrée en force en vertu de l'article 10, 1er alinéa, lettre a ou b, ou d'une expulsion judiciaire inconditionnelle; e. menace sérieusement d'autres personnes ou met gravement en danger leur vie ou leur intégrité corporelle et que, pour ce motif, elle fait l'objet d'une poursuite pénale ou a été condamnée.*»). Cette disposition permet de détenir, pour une durée maximale de trois mois, des personnes dont l'examen de la demande d'asile en cours, dans le cas où elles ne collaboreraient pas lors de cette procédure, ou si elles représentaient une menace sérieuse pour d'autres personnes. Ce dernier motif de détention est également introduit au sein de la nouvelle *détention en vue du renvoi* (*Ibid.* Art. 13b: «*1. Si une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, l'autorité cantonale compétente peut, aux fins d'en assurer l'exécution, prendre les mesures ci-après: a. maintenir la personne concernée en détention lorsque celle-ci est détenue en vertu de l'article 13a; b. la mettre en détention lorsqu'il existe des motifs aux termes de l'article 13a, lettres b, c ou e; c. la mettre en détention lorsque des indices concrets font craindre qu'elle entend se soustraire au*

refoulement, notamment si son comportement jusqu'alors mène à conclure qu'elle se refuse à obtempérer aux instructions des autorités. 2. la durée de la détention ne peut excéder trois mois; si des obstacles particuliers s'opposent à l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, elle peut, avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, être prolongée de six mois au maximum») dont la durée passe de 30 jours à 9 mois, et peut être cumulé avec les trois mois de *détention en phase préparatoire*. Celle-ci peut-être prononcée non pas uniquement lorsque la décision de renvoi devient exécutoire, mais dès la notification d'une décision de première instance. Suite à l'introduction des *mesures de contrainte*, les autorités pourront donc enfermer jusqu'à un an des ressortissants étrangers n'ayant pas encore reçu une décision définitive concernant leur droit de séjour en raison d'un manque de collaboration, de la menace qu'il constitue, ou du risque de soustraction au renvoi.

Là encore, le contexte et les arguments par lesquels la LMC avait été introduite au sein du droit des étrangers permettent de mieux comprendre les objectifs que les différentes mesures poursuivent. Au début des années 1990, les *scènes ouvertes de la drogue* dans la ville de Zürich étaient considérées comme posant de grave problème de sécurité publique. Le *parc des aiguilles* situé juste derrière la station centrale des trains attiraient des consommateurs de toute la Suisse et de pays voisins. Un nombre de plus en plus important des consommateurs se rendait sur ces lieux qui grandirent en dehors de tout contrôle (Waal, 2004: 5). En 1991, 21 consommateurs décédèrent sur place suite à une *overdose* (Sieber, 1992). Durant l'été 1993, une polémique survint dans les médias quant à l'implication de requérants d'asile dans la revente de drogue au sein de ces scènes. Le projet de loi avait été initié par le Conseil fédéral en réaction à ce débat.

«Ce sont les polémiques suscitées par le problème des requérants d'asile coupables d'infractions en rapport avec les milieux de la drogue qui ont déclenché l'élaboration du présent projet de loi». Message du Conseil fédéral à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 22 décembre 1993, p. 317.

Toutefois, lorsqu'il était présenté comme un instrument de lutte contre la criminalité de la part de certaines catégories d'étrangers, le projet fut vivement critiqué par une majorité du parlement comme constituant une forme de criminalisation de la migration attisant la xénophobie au sein de la population.

«Non seulement cela [le projet de loi] n'est pas respectueux des personnes qui cherchent asile et refuge dans notre pays, mais surtout l'effet de criminalisation des étrangers qui en découle risque fort d'attiser la xénophobie et le racisme que le Parlement et le gouvernement veulent pourtant combattre, avec, il est vrai,

assez peu d'engagement personnel», Jean-Claude Zwahlen (Parti Démocrate Chrétien), Conseil National, 02.03.1994, p. 74.

L'objectif des mesures de contraintes a alors été recadré comme poursuivant non pas la lutte contre la criminalité, mais celle de *lutte contre les abus* au sein du droit d'asile.

«Personne, personne de sensée, ne défend que ce projet ne cherche à résoudre le problème de la drogue. Ce projet parviendra à lutter contre les abus au sein de la procédure d'asile» (Judith Stamm, Conseil National, 03.03.1994, p. 143, *traduction de l'auteur*).

Alors que les *mesures de contrainte* avaient initialement été élaborées en réaction à une polémique liées à la sécurité publique et à l'implication de requérants d'asile dans des activités illicites, le débat les concernant fut par la suite réorienté autour de la question des *abus*. Le flou entourant cette notion a permis de regrouper autour de l'argument de *lutte contre les abus* aussi bien les problèmes liés aux délits commis par des requérants d'asile, que ceux liés à l'absence de collaboration ou au non-respect d'une décision de renvoi.

Le mélange des fonctions d'exécution des renvois avec celui de neutralisation amène à ce que ce dernier objectif ne soit plus poursuivi directement au travers de la privation de liberté comme c'était le cas avec l'internement. L'objectif de neutralisation est ainsi poursuivi de manière indirecte au travers du renvoi des personnes représentant une menace que ces mesures devraient faciliter. Cela a empêché ces mesures d'être critiquées comme menant à la criminalisation de la migration, ou d'être sanctionné par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Si les mesures de contrainte remplissent également une fonction de neutralisation de menaces, le type de menaces contre lesquelles l'internement cherchaient à se prémunir sont bien différentes de celles que visent actuellement la détention administrative. En effet, si l'internement visait principalement à neutraliser des menaces liées à la sécurité nationale, les mesures de contraintes visent principalement celles liées à l'implication de requérants d'asile dans la revente de petite quantité de drogue. Le nombre de personnes touchées par ces mesures est par conséquent potentiellement beaucoup plus important que celle d'internement.

Enfin, l'introduction de motifs au fait d'avoir été poursuivis ou condamnés pénalement a permis de légitimer l'institution de détention de longue durée non seulement pour les personnes considérées comme des menaces pour autrui, mais également pour toutes personnes ne se pliant pas la décision administrative de renvoi. Le débat concernant l'introduction des mesures de contraintes trouvait en effet son origine dans la problématique de l'implication de requérants d'asile au sein d'activités illégales. Loin de ne

concerner que ce type de personnes, les mesures instaurées ont également permis de prolonger les périodes de détention pour les personnes ne collaborant pas avec les autorités ou pour la seule raison qu'existait un risque de disparition. Le fait que ces mesures visent aussi bien le renvoi de délinquants que de personnes risquant de se soustraire au renvoi a ainsi justifié l'instauration de mesures particulièrement coercitives pour les uns comme pour les autres.

Ainsi, au travers de la focalisation sur les personnes impliquées au sein d'activités illégales dans un contexte particulier considéré comme représentant un grave problème de sécurité publique, la détention de longue durée a été légitimée également pour des personnes ne se pliant pas une décision de renvoi. Une fois cette pratique introduite au sein de la loi, elle ne constituait plus une pratique exceptionnelle restreinte à des problèmes de type sécuritaire, mais comme de mesures normales pouvant être employée afin de faciliter l'exécution du renvoi. Si les difficultés liées à l'exécution du renvoi persistent, la prolongation de la durée de détention pour le seul objectif d'exécuter les décisions de renvoi apparaît dès lors là encore légitime.

J'arguerai que c'est ce mécanisme, déjà à l'œuvre dans les années 1930, consistant à maintenir des mesures au delà des circonstances exceptionnelles qui l'avait justifiées qui ont justifiée une nouvelle fois la prolongation de la durée maximale de détention lors de l'introduction de la loi sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005. Cette révision amène en effet a doublée les durées maximales de la détention en phase préparatoire et de la détention en vue du renvoi (Loi fédérale sur les étrangers [LEtr] du 16 décembre 2005, Art. 79 Durée maximale de la détention: «*La détention en phase préparatoire et la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion visées aux art. 75 à 77 ainsi que la détention pour insoumission visée à l'art. 78 ne peuvent excéder 24 mois au total. S'agissant des mineurs âgés de 15 à 18 ans, la détention ne peut excéder 12 mois au total*»). Celles-ci atteindront alors la période de deux ans qui caractérisait déjà la durée limite de l'internement. La LEtr institue également une forme de détention intitulée *détention pour insoumission* (*Ibid.* Art. 78 Détention pour insoumission: «*Si l'étranger n'a pas obtempéré à l'injonction de quitter la Suisse dans le délai prescrit et que la décision exécutoire de renvoi ou d'expulsion ne peut être exécutée en raison de son comportement, il peut être placé en détention afin de garantir qu'il quittera effectivement le pays*»). Cette disposition, qui pouvait alors elle-aussi être prolongée jusqu'à atteindre deux ans, autorisait la détention d'individus dont le renvoi ne peut pas être exécuté en raison de leur comportement.

Ces nouvelles modifications mettent un évidence mécanisme ayant déjà été évoqué lors de l'introduction de l'internement au sein de la LSEE en

1931. Celui-ci cherche à atteindre l'objectif d'exécution du renvoi en contraignant les individus à collaborer par l'emploi d'une détention potentielle de très longue durée. Le titre même de ces mesures, ainsi que l'introduction de motifs de détention liés à l'absence de collaboration, suggère que cet objectif était déjà présent lors de l'introduction des mesures de contrainte en 1995. En 2005, ce motif n'a plus besoin d'être mêlé à d'autres motifs liés à la criminalité des personnes et permet à lui seul afin de justifier une prolongation aussi importante de la durée maximale de détention. L'objectif affiché de la détention consiste alors à permettre l'exécution du renvoi en dissuadant les personnes de rester en Suisse, et en les soumettant à la décision des autorités au travers de l'emploi potentiel de période de détention particulièrement longue.

«Le but de l'exercice n'est pas que les personnes restent jusqu'à la fin de cette période. (...) il consiste plutôt à ce que les personnes partent plus tôt parce qu'ils savent qu'ils peuvent rester si longtemps en détention» (Conseiller Fédéral Blocher, Union Démocratique du Centre, Conseil des Etats, 17.03.2005, p. 377, traduction de l'auteur).

Malgré la différence radicale de contexte, la similarité avec la manière dont avait été justifiée en 1930 l'introduction de l'internement au sein de la LSEE est frappante. Cette mesure ne concernait pourtant des personnes dont le renvoi était impossible. Le fait que les formes de détention actuelle sont généralement restreinte au cas de personnes dont la procédure d'expulsion est *en cours* ne remet étonnamment pas la légitimité de cet objectif.

3. Quand l'exception devient la règle

Le but de cet article consistait à interroger les processus de légitimation ayant conduit à l'institution de différentes formes de privation de liberté basées sur le droit des étrangers. Afin de répondre à cette question, j'ai retracé l'évolution des différentes formes de privation de liberté ayant existé au sein du droit des étrangers en soulignant les contextes dans lesquels elles avaient été institués, ainsi que les fonctions qui leur avaient été attribuées.

Un mécanisme particulier ayant été identifié lors de cette analyse réside dans l'institutionnalisation de mesures exceptionnelles répondant à des questions de sécurité nationale ou publique.

La première forme de privation de liberté fondée sur le droit des étrangers a en effet été édictée durant la première guerre où le pouvoir exécutif s'était vu octroyer les pleins pouvoirs. Dans ce contexte exceptionnel, j'ai soutenu que les ressortissants civils ou militaires de pays étaient assimilés à une me-

nace potentielle pour l'Etat qui justifiait dès lors le recours à la détention. Instaurée dans le cadre de circonstances exceptionnelles, cette mesure a été réintroduite au sein de la loi au delà du contexte qui l'avait préalablement justifiée en lui attribuant une autre fonction. Dans les années 1980, la fonction de neutralisation de la menace constituée par des étrangers inexpulsables a toutefois été explicitement affiché comme constituant la principale justification à l'internement.

A ce même moment une forme de privation de liberté basée sur le droit des étrangers a été introduite sur la base, non plus de l'objectif de neutralisation de menace, mais de celui d'exécution des décisions de renvoi. La réalisation de cet objectif se fondait toutefois sur une période maximale de détention relativement courte.

J'ai défendu que la prolongation des périodes maximale de détention instituées par la loi a été rendu possible en mêlant au sein du débat et des mesures les objectifs d'exécution du renvoi et de neutralisation de la menace. Parti d'un débat sur la criminalité et les problèmes de sécurité publique, ce mélange avait été introduit au sein même de l'argument de *lutte contre les abus*, qui permis d'englober ces problèmes de sécurité dans une question plus large d'exécution des renvois. L'introduction de la menace envers d'autres personnes en tant que motifs de détention a ainsi réintroduit, de manière indirecte, l'objectif de neutralisation que comportait l'internement au travers de l'objectif d'exécution des renvois.

Ces conclusions confirment dans une certaine mesure les cadres d'analyse de la *sécuritisation* ou de la *gouvernance par le crime* tout en leur apportant certaines nuances. D'une manière générale, on constate que les mécanismes mis en évidence au sein de ces cadres d'analyse sont pertinents pour l'analyse des processus de légitimation de la détention administrative.

Les questions relevant de problèmes de sécurité ou de criminalité semblent en effet à même de permettre de légitimer des mesures pouvant être considérés comme exceptionnelles. Les problèmes de sécurité liés à la première guerre mondiale ou aux scènes ouvertes de la drogue contexte exceptionnel ont permis de légitimer l'introduction de mesures qu'il aurait été difficile de justifier autrement.

Des motifs sécuritaires pouvaient être explicitement employé afin de légitimer des mesures relevant pourtant du droit des étrangers jusque dans les années 1990. Le droit international, ainsi que les critiques au sein du Parlement amenèrent à ce que les questions sécuritaires n'apparaissent pas de manière directe comme des justifications pour les modifications du droit des étrangers. Dans le cas de l'introduction des mesures de contraintes, la justification de ces mesures au travers de la *lutte contre la criminalité* a été vio-

lement critiquée. Ce n'est qu'une fois contenue au sein de l'argument des *abus* que les problèmes liés à la criminalité, contenu au sein de ceux de liés à l'exécution des renvois, ont pu être introduits au sein des mesures. Dans le cadre des débats sur le droit des étrangers, les questions de sécurité ont du être intégrées au sein des questions liées à l'exécution du renvoi pour pouvoir être légitimement évoquées.

Les procédés de légitimation au travers de rhéoriques sécuritaires ne peuvent aujourd'hui plus être employés dans le contexte du débat sur les migrations sans éveiller de nombreuses critiques et soupçons au sein du Parlement. Toutefois, des mécanismes plus subtils mêlant au sein d'un débat portant sur la mise en œuvre de la politique migratoire des éléments orientant le discours autour de questions sécuritaires semblent particulièrement efficaces afin de légitimer des mesures de plus en plus coercitives. Ces mécanismes sont toujours à l'œuvre dans le cadre du débat actuel.² Ils mériteraient ainsi d'être mieux connus afin de prévenir les éventuelles dérives auxquelles ils peuvent conduire.

Un autre processus par lequel des mesures de plus en plus coercitive ont été légitimées dépasse le cadre dans lequel les processus de sécuritisation sont généralement pensés. Il s'agit du mécanisme de normalisation par lequel une mesure une fois introduite perd son statut exceptionnel et peut alors être maintenue voire renforcée sans qu'il ne soit alors nécessaire de réaffirmer le caractère exceptionnel de la situation à laquelle elle doit répondre. L'introduction des mesures de contraintes en 1995 ont permis, au travers d'un débat et de mesure les objectifs d'exécution du renvoi et de la neutralisation de menace, de faire admettre au final de détenir pour une année des personnes en vue d'exécuter le renvoi. En 2005, le seul motif du manque de collaboration apparaissait de ce fait suffisant en lui-même afin de doubler cette durée. Selon ce même mécanisme, on pourrait craindre, en ce qui concerne l'application de ces mesures, que la détention effective pour les durées maximales autorisées, qui à l'heure actuelle font encore figures d'exception, ne deviennent prochainement la règle.

² Dans le cadre d'une révision récente de la loi sur l'asile, les délits commis par des requérants d'asile ont été employés afin de légitimer la création de *camps d'internement* pour requérants *récalcitrants*. Encore une fois le flou entourant cette nouvelle notion permettra justifier la restriction de liberté de catégorie de personnes beaucoup plus large que celle visée à l'origine au sein des débats.

BIBLIOGRAPHIE

Barnes Annmarie (2009), *Displacing Danger: Managing Crime Through Deportation* in *Migration & Integration*, vol. 10, pp. 431-445.

Buzan Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde (1998), *Security: a new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Chacón Jennifer M. (2009), *Managing Migration Through Crime*, in *Columbia Law Review Sidebar*, vol. 109, pp. 135-148.

De Genova Nicholas and Nathalie Peutz (2010) *The deportation regime: sovereignty, space, and the freedom of movement*, Durham, Duke University Press.

Feely Malcom and Jonhatan Simon (1992), *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications*, in *Criminology*, vol. 30, n. 4, pp. 449-474.

Foucault Michel (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Editions Gallimard.

Heiniger Alix (2010), *Exil antifasciste et politique fédérale du refuge: le camp de Bassecourt, (1944-1945)*, Neuchâtel, Editions Alphil.

Kälin Walter (2001), *Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg*, in *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht*. Zürich, Öffentliches Recht, p. 261-516.

Kanstroom Daniel (2000), *Deportation, Social Control and Punishment: Some Thoughts about Why Hard Laws made Bad Cases*, *Harvard Law Review*, vol. 113, pp. 1890-1935.

Leerkes Arken and Dennis Broeders (2010), *A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention*, *British Journal of Criminology*, vol. 50, n. 5, pp. 830-850.

Legomsky Stephen H. (2007), *The New Path of Immigration Law: Asymmetric Incorporation of Criminal Justice Norms*, in *Washington and Lee Law Review*, vol. 64, n. 2, pp. 469-528.

Miller Teresa (2003), *Citizenship and Severity: Recent Immigration Reforms and the New Penology*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 10, pp. 611-662.

Sieber Ernst (1992), *Platzspitz - Spitze des Eisbergs*, Bern, Zytglogge Verlag.

Simon Jonhatan (1997), *Governing Through Crime*, in Friedman, Lawrence M. and George Fisher (eds.) *The Crime Condram. Essays on Criminal Justice*, Boulder: Westview Press, p. 171-189.

Simon Jonhatan (2001), *Governing through Crime Methaphors*, in *Brooklyn Law Review*, vol. 67, n. 4, pp. 1035-1070.

Simon Jonhatan (2007), *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and created a Culture of Fear*, Oxford University Press.

Stumpf Juliet (2006), *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, & Sovereign Power*, in *American University Law Review*, vol. 56, pp. 367-410.

Waal Helge (2004), *Comparative overview of public nuisance with regard to open drug scenes and of different approaches taken by European countries to address them*, in *Presentation to the 2nd meeting of the Pompidou Group Expert Forum on Criminal Justice*, 18 et 19 novembre 2004 à Strasbourg.

Weber Max (1919), *Le savant et le politique*, ed. 1969 Paris, Plon.

Weber Max (1921), *Economie et société*, ed. 2003, Paris, Pocket.

Weck Hervé de (2008), *Internés, Dictionnaire Historique Suisse (DHS)*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8704.php> (télécharger 13.05.2008).

Zünd Andreas (2007), *Von den alten zu den neuen Zwangsmassnahmen*, in Achermann, Alberto et al. (eds.) *Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007*, Bern, Stämpfli, p. 97-105.

LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA NEL REGNO UNITO: TEORIA E PRASSI IN MATERIA DI TRATTENIMENTO DEI SOGGETTI VULNERABILI

Elisabetta Dolzan

Nel contesto della detenzione amministrativa nel Regno Unito, quest'articolo osserva come l'interpretazione restrittiva di disposizioni di legge e istruzioni ministeriali, e le lacune legislative relative a durata e convalida giudiziale del trattenimento, determinino la frequente presenza di vittime di tortura e malati psichiatrici nei centri per l'immigrazione inglesi. Analizzata la normativa di riferimento, la trattazione si sofferma sui rimedi giudiziali esperibili ai fini del rilascio di tali stranieri vulnerabili e sugli sviluppi giurisprudenziali che sono derivati, in particolare, dal ricorso al judicial review. Concentrandosi sulla recente giurisprudenza in materia di legittimità del trattenimento, si mostra come, partendo dalla lettera della CEDU, l'Alta Corte inglese spesso favorisca il rilascio degli stranieri più vulnerabili – soprattutto malati psichiatrici – senza tuttavia superare i limiti di un incedere “caso per caso” e lasciando spazio ad alcune lacune interpretative.

Keywords: Detenzione amministrativa; Regno Unito; legittimità del trattenimento; categorie vulnerabili.

1. Introduzione

Prendendo le mosse da un'analisi delle fonti del potere di disporre il trattenimento degli stranieri, questo articolo si sofferma sulle lacune della detenzione amministrativa nel Regno Unito, sui modi in cui esse sono state colmate dalla giurisprudenza e dall'introduzione di linee guida ministeriali, osservando come, tuttavia, a una struttura teorica rispettosa del diritto dello straniero alla libertà personale, si contrappone una prassi spesso favorevole alla detenzione.

Ci si soffermerà in particolare sul trattenimento degli stranieri vulnerabili – vittime di tortura e malati psichiatrici – analizzando gli strumenti a

disposizione degli avvocati inglesi per ottenerne il rilascio, ed esaminando la giurisprudenza frutto dei sempre più frequenti ricorsi giurisdizionali in materia di legittimità della detenzione.

2. Fonti legislative

Le circostanze nelle quali lo straniero presente sul territorio del Regno Unito può essere trattenuto amministrativamente in una delle undici strutture finalizzate alla detenzione amministrativa degli stranieri, denominate *Immigration Removal Centres (IRCs)*¹, sono disposte per legge e ulteriormente delimitate dalla giurisprudenza e dalle linee guida pubblicate dalla *UK Border Agency (UKBA)*, l'agenzia dell'*Home Office* – equivalente inglese del Ministero dell'interno – responsabile dei controlli di frontiera, del rilascio dei permessi di soggiorno nonché dell'adozione ed esecuzione dei provvedimenti di espulsione.

Ai sensi dell'*Immigration Act 1971*, lo straniero può essere trattenuto all'ingresso sul territorio in attesa del rilascio o diniego del visto (*Immigration Act 1971*, Schedule 2, paragrafo 16); in attesa di rimpatrio², laddove esista un ragionevole dubbio circa la sua clandestinità ovvero abbia violato la durata massima o un'altra condizione del suo soggiorno (*Immigration Act 1971*, Schedule 2, paragrafo 16); e in attesa della sua espulsione per moti-

¹ I centri sono i seguenti: Brook House, Campsfield House, Colnbrook, Dover, Dungavel, Harmondsworth, Haslar, Lindholme, Morton Hall, Tinsley House e Yarls Wood (il quale ospita esclusivamente donne). Yarls Wood e Harmondsworth ospitano anche richiedenti asilo sottoposti alla procedura *fast track*; ciò non esclude però la presenza di richiedenti asilo negli altri centri, laddove il trattenimento abbia preceduto la domanda di riconoscimento. La detenzione amministrativa degli stranieri irregolari può in via eccezionale avvenire anche in carcere, per il periodo immediatamente successivo al termine dell'esecuzione della pena detentiva; nelle stazioni di polizia, per un periodo massimo di cinque giorni se il provvedimento di espulsione è di immediata esecuzione; o in ospedali psichiatrici.

² In questo articolo si mantiene una distinzione terminologica tra rimpatrio ed espulsione, volendo in tal modo ricalcare la distinzione tra i termini inglesi *removal* e *deportation*. Il *removal* (operato attraverso cosiddette *removal directions*) interviene a seguito di ingresso clandestino o irregolarità del soggiorno sul territorio, prescindendo perciò da considerazioni di ordine pubblico e sicurezza. La *deportation* interviene invece esclusivamente a seguito di condanna penale dello straniero, a cui fa seguito anche la revoca del permesso di soggiorno laddove lo straniero fosse regolarmente presente sul territorio al momento della commissione del fatto penalmente rilevante all'origine della condanna.

vi di ordine pubblico, suggerita dal giudice nel corso di un procedimento penale, ovvero disposta dal Ministero dell'interno (*Immigration Act 1971*, Schedule 3, paragrafo 2).

Il *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* autorizza inoltre la detenzione dei richiedenti asilo nelle more di una decisione sull'istanza di protezione internazionale (*Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, articolo 62). Il trattenimento in questo caso avviene per permettere l'operare di una procedura accelerata di esame della domanda di riconoscimento, denominata *detained fast track*, introdotta nel 2000.

Il funzionamento e le condizioni della procedura *fast track* non sono disposti per legge, ma trovano regolamentazione nelle istruzioni interne pubblicate dalla UKBA (*Asylum Policy Guidance, Detained Fast Track Processes*). L'accesso alla procedura e dunque la detenzione fa seguito a una preliminare valutazione dell'istanza durante un breve colloquio di *screening* tra il richiedente asilo e le autorità dell'UKBA³: ove le autorità ritengano che l'istanza possa essere decisa in tempi brevi, il richiedente viene trattenuto per tutto il tempo necessario all'esame della stessa (UKBA, *Detained Fast Track Processes*, n. 6, paragrafo 2.2). Nelle intenzioni del Ministero questo periodo dovrebbe oscillare tra i 7 e i 14 giorni (UKBA *Asylum Process Guidance, Detained Fast Track Processes – Timetable Flexibility*, paragrafo 2.1). Tuttavia, un'analisi della durata della detenzione in questi casi suggerisce una realtà molto diversa, con richiedenti asilo trattenuti per settimane e nonostante siano stati vittime di tortura o di altri trattamenti inumani o degradanti (Bail for Immigration Detainees, 2006, *Working against the clock: the inadequacy and injustice in the fast track system*, disponibile all'indirizzo <http://www.biduk.org/162/bid-research-reports/bid-research-reports.html>; Detention Action, 2011, *Fast Track to Despair. The unnecessary detention of asylum-seekers*, disponibile all'indirizzo <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/FastTracktoDespair-printed-version.pdf>; Detention Action, 2012, *Submission to the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. Immigration detention in the UK*, disponibile all'indirizzo <http://detentionaction.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/unspecialrapporteursubmission0112.pdf>).

Infine, l'articolo 36(1)(a) del più recente *UK Borders Act 2007* autorizza la detenzione dello straniero soggetto al cosiddetto regime di "espulsione automatica", introdotto dalle disposizioni della stessa legge, ai sensi del quale,

³ L'esame delle istanze di riconoscimento di protezione internazionale nel Regno Unito è esclusivamente affidato a ufficiali della UKBA che svolgono un primo colloquio di *screening* con il richiedente, seguito da un più lungo colloquio denominato *full asylum interview*.

al termine dell'esecuzione di una pena detentiva non inferiore a dodici mesi, lo straniero che vi è stato condannato diventa automaticamente destinatario di un provvedimento di espulsione.⁴

Il trattenimento ai sensi dell'*UK Borders Act 2007* è possibile non solo ove un provvedimento di espulsione sia già stato adottato, ma anche per il tempo necessario a stabilire l'applicabilità dell'espulsione automatica, ovvero delle eccezioni alla stessa⁵. I tribunali inglesi hanno però ritenuto che la detenzione dello straniero per il tempo necessario a stabilire se egli possa essere automaticamente espulso dal territorio nazionale è compatibile con le disposizioni dell'articolo 5 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU): nel caso *Rashid Hussein*, facendo leva sul comma (1)(f) dell'articolo, il quale autorizza la privazione della libertà di "una persona contro la quale è *in corso* un procedimento di espulsione", l'Alta Corte ha infatti giustificato la detenzione anche nel periodo durante il quale, prima di adottare un provvedimento di

⁴ L'espulsione automatica ai sensi dell'*UK Borders Act 2007* si distingue dall'espulsione ai sensi dell'*Immigration Act 1971*. Benchè entrambi siano provvedimenti facenti seguito a una condanna penale, l'*UK Borders Act 2007* introduce una presunzione di pericolosità sociale nei confronti dello straniero condannato a pena detentiva non inferiore a dodici mesi (articolo 32(5), *UK Borders Act 2007*), in modo tale da autorizzare il Ministero dell'interno a disporre automaticamente l'espulsione dello straniero dal territorio. L'*Immigration Act 1971* non contempla invece alcuna presunzione di pericolosità del condannato straniero, perciò il Ministero deve considerare nel merito l'opportunità dell'espulsione dello straniero interessato e, ove ne ravveda gli estremi, deve dapprima notificargli l'*intenzione* di espellerlo dal territorio dandogli la possibilità di depositare memorie riassuntive delle ragioni contrarie all'espulsione, e, a seguito della considerazione delle stesse, può disporre, se lo ritiene opportuno, il provvedimento di espulsione. Entrambi i provvedimenti, tuttavia, sia quello di espulsione automatica che quello di espulsione ai sensi dell'*Immigration Act 1971*, possono essere impugnati ai sensi dell'articolo 82 del *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* con ricorso al tribunale che si occupa specificamente ed esclusivamente di diritto dell'immigrazione, il *First Tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)*. In ciò si distinguono dal provvedimento di rimpatrio, il quale non può essere impugnato innanzi al *First Tier Tribunal* ma avverso il quale è ammesso un ricorso solo nella forma di *judicial review* presso l'Alta Corte. Per il funzionamento dell'*Immigration and Asylum Chamber*, vedi *infra* n. 19.

⁵ Le eccezioni all'automatico potere di espulsione sono definite in una lista esautiva all'articolo 33 dell'*UK Borders Act 2007*: non può ad esempio procedersi all'espulsione automatica se questa comporta la violazione di obblighi internazionali ai sensi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati o ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

automatica espulsione, l'*UKBA* considera la possibilità di applicare un'eccezione al regime di cui all'*UK Borders Act 2007* (*Rashid Hussein v SSHD*, 2009, *EWHC* 2492).

Quanto sin qui osservato aiuta a delineare le premesse della nostra trattazione. Preoccupa in primo luogo la detenzione dei richiedenti asilo ammessi alla procedura *fast track*, i quali sono privati della libertà personale al solo scopo dell'esame della loro domanda di protezione internazionale, e i quali sono detenuti in strutture dove operano regimi di sicurezza comparabili a quelli carcerari (*Detention Action*, 2012, n. 10, paragrafo 13. Vedi anche David Elvin QC in *R(S) v SSHD* [2011] *EWHC* 2120 Admin, 5 agosto 2011, paragrafo 126: "detention for immigration purposes is imprisonment in fact").

In secondo luogo, dall'analisi delle disposizioni di legge e della giurisprudenza appare evidente il rischio della lunga durata della detenzione amministrativa.

3. La teoria

3.1. Considerazioni preliminari

Il Regno Unito non ha aderito alla Direttiva 2008/115/CE: di conseguenza, non esistendo nell'ordinamento interno disposizioni di legge limitative della durata massima del trattenimento comparabili all'articolo 15 della Direttiva, la detenzione amministrativa dello straniero ha durata potenzialmente illimitata: non mancano del resto casi di trattenimento della durata superiore a diciotto mesi (*Her Majesty Inspectorate of Prisons (HMIP)*, 2012, *Report on an unannounced short follow-up inspection of Dover Immigration Removal Centre, 3-5 April 2012*, p. 45). Le statistiche pubblicate dallo stesso *Home Office* confermano che, dei 3.034 soggetti trattenuti al 31 marzo 2012 – il più alto numero di stranieri detenuti a partire dalla pubblicazione di questi dati nel 2001 – 1.270 si trovavano in detenzione da meno di 29 giorni, 685 vi si trovavano da un periodo tra i 29 giorni e i due mesi, 461 tra due e quattro mesi, 118 erano trattenuti da un periodo tra uno e due anni, mentre i rimanenti 42 si trovavano in un *IRC* da più di 2 anni (*Home Office, Immigration Statistics January-March 2012*)⁶.

⁶ Le più recenti statistiche pubblicate dall'*Home Office* riportano che, alla fine di giugno 2012, 2.993 stranieri erano trattenuti presso centri di detenzione nel Regno Unito, ma non offrono dati circa la durata del trattenimento: *Home Of-*

Nel 2011, l'Alta Corte si è pronunciata in un caso riguardante il più lungo periodo di detenzione amministrativa conosciuto nel Regno Unito: nel caso *Sino*, l'Alta Corte ha affermato l'illegittimità della detenzione di un cittadino algerino, il quale, a seguito di una condanna a pena detentiva, veniva trattenuto amministrativamente per un periodo di quattro anni e undici mesi, nonostante un disturbo di natura psichiatrica e nonostante numerosi vani tentativi di ottenere dalle autorità consolari algerine un documento di viaggio di emergenza (*Emergency Travel Document – ETD*) che gli permettesse di lasciare il Regno Unito, riducendosi dunque la possibilità di procedere speditamente alla sua espulsione (*R (Amin Sino) v SSHD* [2011] EWHC 2249, 25 agosto 2011).

Inoltre, non esiste nel Regno Unito disposizione di legge ai sensi della quale il trattenimento debba essere oggetto di convalida giudiziale. Solo a partire da sette giorni dopo l'inizio del trattenimento, lo straniero detenuto in un IRC ha diritto ad adire il giudice del Tribunale per l'immigrazione⁷ al fine di richiedere il rilascio su cauzione (*bail*) (*Immigration Act 1971*, Schedule 2, paragrafo 22(1)(A); paragrafo 34; paragrafo 29; Schedule 3, paragrafo 3). Tale intervento giudiziario non incide, né decide, tuttavia, sulla legittimità del trattenimento, ma si concentra piuttosto su un'analisi fattuale delle circostanze dello straniero. Nemmeno l'alternativa posta dall'articolo 15 comma 2.b) della Direttiva alla convalida giudiziale del trattenimento trova perciò corrispondente nell'ordinamento inglese.

Come vedremo, la legittimità della detenzione amministrativa è stata e rimane tuttavia oggetto di costante esame giurisprudenziale nei più alti gradi di giudizio dell'ordinamento.

3.2. Hardial Singh

I principi fondamentali in materia di legittimità della detenzione amministrativa sono rinvenibili nella storica pronuncia dell'Alta Corte nel caso *Hardial Singh*: il trattenimento dello straniero può essere eseguito ai soli fini

fic, *Statistical News Release: Immigration Statistics April-June 2012*, disponibile all'indirizzo <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/immigration-asylum-research/immigration-q2-2012/immigration-q2-2012snr?view=Binary> (ultimo accesso 13 ottobre 2012).

⁷ Esiste nel Regno Unito un tribunale che decide esclusivamente in materia di diritto dell'immigrazione e dell'asilo: l'*Immigration and Asylum Chamber*; al suo interno opera un *First Tier Tribunal*, giudice di prime cure competente in materia di ricorso avverso le decisioni dell'*UK Border Agency*, e un *Upper Tribunal*, competente in materia di appello avverso le decisioni del *First Tier Tribunal*.

del rimpatrio o dell'espulsione, solo per un periodo di determinata e ragionevole durata, purché le autorità procedano diligentemente e speditamente al rimpatrio o all'espulsione (*R v Government of Durham Prison, Ex p Hardial Singh* [1984] 1 WLR 704).

Tale giurisprudenza non sembra spingersi oltre il dettato dell'articolo 5 CEDU, il quale non era ancora parte del diritto inglese all'epoca della pronuncia⁸. I principi *Hardial Singh* appaiono però superati dall'esistenza stessa della procedura *fast track* la quale, come abbiamo visto, ammette il trattenimento dei richiedenti asilo ai soli fini dell'esame dell'istanza di riconoscimento. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha tuttavia affermato la compatibilità con l'articolo 5 CEDU (*Saadi v Regno Unito*, application 13229/03, paragrafo 80) di un trattenimento di sette giorni ai sensi di tale procedura, sottolineando i "difficili problemi amministrativi" affrontati dal Regno Unito a causa del notevole afflusso di richiedenti asilo nei primi anni 2000. Ma, come abbiamo menzionato, la detenzione ai sensi della procedura accelerata si protrae oggi spesso per settimane (*Detention Action*, 2011, n. 10, p. 23).

In ogni caso, pur essendo pacificamente riconosciuti come lista non esaustiva di fattori da cui prendere le mosse nel giudizio sulla legittimità del trattenimento amministrativo, i principi *Hardial Singh* sono talmente generici da richiedere necessariamente un'analisi delle circostanze della detenzione caso per caso.

Le lacune della giurisprudenza *Hardial Singh* potrebbero essere colmate dalle istruzioni pubblicate dal Ministero nella forma di linee guida. Il capitolo 55 delle *Enforcement Instructions and Guidance* (EIG, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/chapter55.pdf?view=Binary>) si occupa infatti di detenzione amministrativa non solo definendone fonti legislative, procedure e tipologie, ma anche delimitandone l'utilizzabilità nei confronti di determinate categorie di soggetti vulnerabili specificamente identificate e quindi qualificando, ulteriormente rispetto all'articolo 5 CEDU e ai principi *Hardial Singh*, il potere dell'autorità amministrativa in materia di privazione della libertà personale dello straniero (*Nadarajah v SSHD*, 2003, EWCA Civ 1768).

Benché le istruzioni non abbiano forza di legge e possano dunque essere oggetto di discrezionalità nella loro applicazione, gli avvocati inglesi che si occupano di diritto dell'immigrazione hanno rinvenuto nella loro stessa esistenza l'opportunità di adire l'autorità giudiziaria richiedendo la censu-

⁸ La CEDU è stata recepita nel diritto inglese solo con l'introduzione dello *Human Rights Act 1998*, il quale è entrato in vigore il 2 ottobre 2000.

ra dell'operato delle autorità che non fosse conforme al dettato della *policy* ministeriale. Ne è scaturita una giurisprudenza che ha stabilito l'obbligo dell'*UKBA* di rispettare le proprie linee guida (*R (Saadi) v SSHD* [2002] 1 WLR 356, paragrafo 7; *Nadarajah v SSHD* [2003] EWCA Civ 1768, paragrafo 54; *D v Home Office (Bail for Immigration Detainees intervening)* [2006] 1 WLR 1003 paragrafo 132). Questo aspetto sarà oggetto di specifica trattazione dopo aver analizzato più dettagliatamente i contenuti del capitolo 55 delle *Enforcement Instructions and Guidance* (EIG).

3.3. Il capitolo 55 delle *Enforcement Instructions and Guidance* e la detenzione dei soggetti vulnerabili

Il capitolo 55 delle *Enforcement Instructions and Guidance* (EIG) introduce una presunzione a favore della libertà del cittadino straniero, il quale può esserne privato solo per la minima durata necessaria e solo compatibilmente con le disposizioni di legge, la giurisprudenza interna e di Strasburgo e il capitolo 55 EIG stesso. Ove possibile, alla detenzione devono essere preferite soluzioni alternative quali la *temporary admission* che permette allo straniero clandestino o irregolare di mantenere la libertà a condizione di presentarsi periodicamente alle autorità.

Il capitolo 55.10 EIG definisce, in particolare, le categorie di stranieri che possono essere detenuti solo in circostanze eccezionali: i minori, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, coloro che sono stati identificati dalle autorità competenti quali vittime di tratta, coloro che sono affetti da una grave disabilità o grave malattia (fisica o psichiatrica) "non gestibile adeguatamente" in detenzione, e coloro che hanno a loro disposizione "prove indipendenti" di essere stati vittime di tortura. Ci soffermeremo su queste ultime due categorie di soggetti vulnerabili.

Per quanto riguarda le vittime di tortura, la versione precedente del capitolo 55.10 EIG, in vigore fino a gennaio 2011, prevedeva che l'*UKBA* procedesse al rilascio dello straniero che avesse ottenuto un appuntamento presso un'organizzazione specificamente preposta alla cura e alla riabilitazione delle vittime di tortura: due erano le organizzazioni riconosciute dal Ministero, e cioè la *Helen Bamber Foundation* (Helen Bamber Foundation: <http://www.helenbamber.org/>) e la *Medical Foundation for the Care of Victims of Torture* (dal 2011 Freedom from Torture: <http://www.freedomfromtorture.org/>). Era allora possibile per gli avvocati riferire i propri assistiti a una di queste organizzazioni, la quale, considerate le preliminari informazioni disponibili, poteva offrire un primo appuntamento presso le proprie strutture: la presentazione di una lettera di conferma dell'appuntamento era di norma sufficiente a garantire il

rilascio dello straniero (Bail for Immigration Detainees, 2006, p. 11). La modifica del testo del capitolo 55.10 EIG ha però superato questo meccanismo, subordinando il rilascio alla disponibilità di prove “indipendenti” dell’esperienza di tortura.

Ne è naturalmente discesa una discussione giurisprudenziale circa il significato di prova “indipendente”. I tribunali inglesi hanno confermato che una relazione medica comprovante cicatrici o danni psicologici, redatta nel rispetto del Protocollo di Istanbul, è prova indipendente anche se il medico l’ha completata facendo affidamento sul resoconto dello straniero (*AM v SSHD*, 2012, EWCA Civ 521, 26 aprile 2012, paragrafo 30)⁹.

È prova indipendente anche la relazione medica redatta ai sensi dell’articolo 35 delle *Detention Centre Rules 2001 (R(D) & R(K) v SSHD*, 2006, EWHC 980, 22 maggio 2006). Queste ultime dispongono un meccanismo finalizzato all’individuazione dei soggetti vulnerabili “inadatti” alla detenzione: l’articolo 34 impone alle autorità preposte al trattenimento l’obbligo di assicurare l’esame medico dello straniero entro 24 ore dal suo ingresso in un IRC. L’articolo 35, inoltre, impone al personale medico interno all’IRC l’obbligo di riferire senza ritardo alle autorità dell’UKBA i casi di soggetti trattenuti che presentino segni di tortura, intenzioni suicide o serio deterioramento delle condizioni di salute a causa della prorogata detenzione.

Il capitolo 55.8A EIG dispone infine l’obbligo per le autorità dell’UKBA che abbiano ricevuto una relazione redatta ai sensi dell’articolo 35 di rispondervi entro due giorni lavorativi, rivedendo la decisione di detenere il soggetto alla luce della relazione stessa e mettendo per iscritto le proprie conclusioni, informandone l’interessato o il suo avvocato¹⁰. Tale revisione della decisione sul trattenimento dello straniero va ad aggiungersi alle revisioni

⁹ Per il Protocollo di Istanbul, vedi Nazioni Unite, *Protocollo di Istanbul. Manuale per un’efficace indagine e documentazione di tortura o altro trattamento o pena crudele, disumano o degradante*, Ufficio studi ricerche legislazione e rapporti internazionali, Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, aprile 2008, in *Rassegna penitenziaria*, disponibile al sito <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/88.pdf>.

¹⁰ La precedente versione del capitolo 55 EIG è disponibile all’indirizzo <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100202072553/http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/chapter55?view=Binary>. Le linee guida relative al trattamento delle relazioni mediche redatte ai sensi dell’articolo 35 delle *Detention Centre Rules 2001* quando lo straniero trattenuto abbia fatto richiesta di protezione internazionale sono redatte in un documento separato, disponibile sul sito internet dell’Home Office al seguente indirizzo: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/detention/guidance/rule35reports.pdf?view=Binary>.

mensili imposte dal capitolo 55.8 EIG, le quali devono essere accompagnate da un documento che enunci le ragioni giustificative del trattenimento¹¹.

È doveroso osservare che una relazione medica ai sensi dell'articolo 35 può incidere sulla decisione di trattenere non solo le vittime di tortura ma anche i soggetti affetti da malattie di natura psichiatrica. La loro detenzione andrà però rivista anche alla luce delle istruzioni al capitolo 55.10 EIG. Anche in questo caso, tuttavia, si è assistito negli ultimi anni a una modifica delle linee guida ministeriali in senso restrittivo: il precedente testo della *policy*, in vigore fino al 25 agosto 2010, prevedeva infatti che il malato psichiatrico potesse essere detenuto solo in circostanze eccezionali, mentre l'attuale testo subordina l'inadeguatezza del trattenimento all'esistenza di una malattia "che non può essere adeguatamente gestita" in un centro di detenzione, riducendo l'operare della presunzione a favore del rilascio (*R Anam v SSHD*, 2009, EWHC 2496 Admin, paragrafo 55; *R OM v SSHD*, 2011, EWCA Civ 909, paragrafo 11).. La giurisprudenza inglese ha favorito un'interpretazione estensiva del dettato del capitolo 55.10 EIG in questa parte, sostenendo che la valutazione circa la capacità di gestire adeguatamente la condizione mentale dello straniero all'interno dell'IRC non può essere fatta solo nei confronti di un soggetto già detenuto, ma deve tenere conto anche della possibilità che chi è affetto da una malattia psichiatrica, ma in salute al momento della decisione favorevole al suo trattenimento, deteriori nella sua condizione a causa della detenzione stessa (*R BA v SSHD*, 2011, EWHC 2748 Admin, 26 ottobre 2011, paragrafo 183).

Ma, nonostante il capitolo 55.10 EIG e la giurisprudenza inglese offrano spunti interpretativi utili a ricorrere giudizialmente avverso il trattenimento amministrativo di soggetti particolarmente vulnerabili, il panorama della detenzione nei centri per l'immigrazione non manca di elementi allarmanti.

4. La prassi

In primo luogo, si deve osservare che i criteri per la detenzione di soggetti vulnerabili sono predisposti per la maggior parte da istruzioni ministeriali che non hanno forza di legge: il meccanismo per la loro stesura e revisione non offre garanzie democratiche poiché le modifiche del testo sono introdotte a prescindere da una consultazione con le parti interessate (ad esempio,

¹¹ Il documento che enuncia le ragioni del trattenimento amministrativo è denominato IS91R e deve accompagnare sia la decisione iniziale sul trattenimento sia quella conseguente a revisione dello stesso: capitolo 55.6.3. EIG.

organizzazioni non governative quali *Medical Foundation* o *Medical Justice*) o con altri Ministeri (ad esempio, il Ministero per la Salute) (*R HA Nigeria v SSHD*, 2012, EWHC 979 Admin, 17 aprile 2012, paragrafo 188 e paragrafo 200). Se vi si aggiunge l'assenza di un meccanismo di convalida giudiziale del trattenimento, e l'esistenza di procedure sdi asilo accelerate che hanno superato le censure giudiziali di legittimità ma che spesso – come è naturale nel contesto della procedura di asilo – coinvolgono vittime di tortura e persone affette da disturbi mentali, si comprende perché siano numerosi i soggetti vulnerabili detenuti negli IRC inglesi.

I risultati di recenti ricerche confermano inoltre la cronica presenza di vittime di tortura nei centri di detenzione, ritenendola naturale conseguenza del fatto che le relazioni mediche *ex* articolo 35 non sono seguite da una vera e propria indagine da parte delle autorità sulle presunte torture subite nel Paese di origine (Médecins Sans Frontières-UK, 2004; <http://www.biduk.org/162/bid-research-reports/bid-research-reports.html>; *The immigration detention of torture survivors*, disponibile all'indirizzo <http://www.medicaljustice.org.uk/mj-reports,-submissions,-etc./reports/1953-qthe-second-torture-qthe-immigration-detention-of-torture-survivors-220512.html>). A rilevarlo non sono solo le ONG che operano nel settore dell'assistenza alle vittime di tortura, secondo le quali nel 91% dei casi, alla compilazione di una relazione ai sensi dell'articolo 35 non fa seguito il rilascio dello straniero trattenuto (Freedom from Torture, 1/3/2011, *UKBA review of safeguard to release torture victims from detention fails to deliver*, disponibile all'indirizzo <http://www.freedomfromtorture.org/news-blogs/3436>; Freedom from Torture, 17/4/2012, *Chronically dysfunctional UKBA process leaves survivors at risk of wrongful detention*, disponibile all'indirizzo <http://www.freedomfromtorture.org/news-blogs/6242>). Anche i rapporti pubblicati recentemente dall'UKBA e dall'ispettorato nazionale sulle carceri confermano che il meccanismo dell'articolo 35 non si rivela effettivo nell'evitare la detenzione di soggetti vulnerabili poiché le relazioni redatte dal personale medico interno agli IRC sono di scarsa qualità e spesso non includono considerazioni cliniche a conferma della compatibilità delle lesioni fisiche e psichiatriche individuate con l'esperienza di tortura subita (UKBA, 4/2/2011, *Detention Centre Rule 35 audit*, disponibile all'indirizzo <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/detention-centre-rule-35-audit/>; HM Chief Inspector of Prisons, 2011, *Report on an unannounced full follow up inspection of Harmondsworth Immigration Removal Centre, 14-15 November 2011* disponibile all'indirizzo <http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/immigration-removal-centre-inspections/harmondsworth/harmondsworth-2011.pdf>). Il rapporto relativo all'IRC di Dover sottolinea che nessuna delle relazioni *ex* articolo 35

analizzate durante l'ispezione dell'aprile 2012 è stata accolta positivamente conducendo al rilascio dello straniero vulnerabile (HM Chief Inspector of Prisons, 2012, n. 16, p. 15). Il rapporto evidenzia inoltre come la revisione della decisione circa il trattenimento di un determinato soggetto avviene con ritardo rispetto alla tempistica imposta dalle linee guida e spesso in maniera meccanica con un'enfasi sulle ragioni della prorogata detenzione a discapito delle ragioni che invece suggerirebbero l'opportunità del rilascio (p. 21).

La realtà numerica appare dunque molto lontana dalle intenzioni auspiccate alla lettura delle linee guida ministeriali.

5. Teoria *vs* prassi: i rimedi

Di fronte alla scarsa corrispondenza tra prassi e istruzioni ministeriali, gli avvocati degli stranieri detenuti nonostante la loro comprovata – o comprovabile – vulnerabilità hanno a disposizione alcuni rimedi a favore dei propri assistiti.

Essi possono percorrere la via finalizzata esclusivamente al rilascio: facendo leva sul dettato del capitolo 55.10 ERG e sottolineando l'incompatibilità tra questo e il trattenimento del soggetto vulnerabile appartenente alle categorie sopra esposte, possono richiedere il rilascio del proprio assistito direttamente alle autorità dell'*UKBA*, nella forma della *temporary admission*.

In alternativa, o a fronte di una denegata *temporary admission*, vi è la possibilità di adire il giudice del Tribunale per l'immigrazione con una richiesta di libertà su cauzione: questa viene concessa a seguito di un'udienza durante la quale il giudice compie un esercizio di bilanciamento tra l'interesse al mantenimento del controllo dell'immigrazione clandestina e irregolare, l'interesse alla sicurezza pubblica, e la presunzione di libertà personale. Quest'ultima sarà naturalmente più forte laddove lo straniero della cui libertà si discuta rientri nelle categorie di soggetti inadatti alla detenzione individuati dal capitolo 55.10 ERG. Come brevemente anticipato, il giudice chiamato a decidere sulla richiesta di libertà su cauzione non ha però potere di pronunciarsi in merito alla legittimità della detenzione e cioè in merito alla compatibilità della stessa con il dettato degli atti aventi forza di legge che ne regolano l'esercizio o con quello delle linee guida ministeriali.

A pronunciarsi sulla legittimità della decisione sul trattenimento è preposta l'Alta Corte, o, in ipotesi di ricorso avverso la sentenza di quest'ultima, la Corte d'appello, o, infine, la Corte suprema. Non si può dunque prescindere da una breve disamina della giurisprudenza in materia di legittimità della detenzione amministrativa.

5.1. *Il judicial review*

Lo strumento giurisdizionale per pervenire a una pronuncia sulla legittimità della detenzione è il *judicial review*: strumento tipico del diritto amministrativo inglese, esso offre al giudice il controllo dell'esercizio di poteri di natura pubblica da parte delle autorità, ordinando o inibendo un determinato comportamento oppure annullando l'atto illegittimo.

Nel caso di *judicial reviews* relativi alla detenzione amministrativa di stranieri in specifici IRC, l'atto oggetto di censura giudiziale è la decisione di trattenere il soggetto in violazione di affermati principi di giustizia – tra cui i principi *Hardial Singh*, della CEDU – o delle linee guida al capitolo 55 ERG. In alcuni casi, ravvisata l'illegittimità della decisione circa il trattenimento amministrativo dello straniero, il giudice può pronunciarsi a favore del diritto del ricorrente al risarcimento dei danni.

Poiché la procedura di *judicial review* comporta due stadi – e cioè un primo giudizio di ammissibilità della questione e una seconda fase di discussione nel merito – e tempi lunghi, gli avvocati che intendano contestare la legittimità della detenzione amministrativa dello straniero al quale sia stata precedentemente negata sia la richiesta di *temporary admission* sia il rilascio su cauzione, spesso affiancano al *judicial review* una richiesta cosiddetta di *interim relief* volta al rilascio provvisorio dello straniero in attesa della pronuncia circa la legittimità del suo trattenimento e del diritto al risarcimento del danno.

È al *judicial review* che molti avvocati si sono affidati negli ultimi anni per contestare la decisione delle autorità di privare il proprio assistito straniero della libertà personale, e più specificamente per contestare il trattenimento di vittime di tortura e di malati psichiatrici o la durata dello stesso.

Partendo dall'assunto che il trattenimento amministrativo non è incompatibile con l'articolo 5 CEDU quando la sua esecuzione è strettamente connessa ai fini dell'espulsione o del rimpatrio ed è esercitata entro i limiti della giurisprudenza *Hardial Singh (R BA v SSHD, n. 36, paragrafo 140)*, i tribunali inglesi hanno qualificato l'applicazione di quest'ultima definendo i criteri rilevanti per la valutazione della ragionevolezza del periodo di detenzione: tra questi vi sono la durata del trattenimento, la natura degli ostacoli all'esecuzione del rimpatrio o dell'espulsione, la diligenza, celerità ed efficacia dell'azione amministrativa volta al superamento di tali ostacoli, le condizioni in cui lo straniero è trattenuto e l'effetto del trattenimento sulla sua salute, e il rischio di commissione di reati o di latitanza in ipotesi di rilascio (*Lumba v SSHD*, 2011, UKSC 12, 23 marzo 2011, paragrafo 115).

Ecco allora che la probabilità di una pronuncia circa l'illegittimità della detenzione sarà maggiore laddove, ad esempio, lo straniero trattenuto pro-

venga da un Paese verso il quale non è possibile o è difficoltoso effettuare rimpatri (*R Khadir v SSHD*, 2006, 1 AC 207, paragrafi 32 e 33).¹²

La giurisprudenza ha affermato che, benché non esista un obbligo per le autorità di identificare un determinato periodo entro il quale il rimpatrio verrà eseguito (*MH v SSHD*, 2010, EWCA Civ 112, paragrafo 65), non è nemmeno legittima la detenzione di uno straniero per costringerlo a collaborare con le autorità ai fini dell'espulsione o del rimpatrio volontario, ad esempio fornendo alle autorità consolari del proprio Paese dettagli tali da facilitarne il riconoscimento e dunque il rilascio di un *Emergency Travel Document* che permetta il suo accompagnamento alla frontiera. La giurisprudenza ritiene però necessario individuare, caso per caso, un limite temporale al periodo durante il quale lo straniero può essere trattenuto in attesa che egli collabori alla procedura di rimpatrio (*Ibrahim & Anor v SSHD*, 2010, EWHC 764, paragrafo 52). La Corte suprema si è inoltre recentemente spinta oltre affermando che il rifiuto dello straniero di collaborare alla procedura di rimpatrio non può essere automaticamente considerato sinonimo del suo rischio di latitanza in ipotesi di rilascio e dunque non può essere utilizzato quale elemento giustificativo del trattenimento (*Lumba v SSHD*, *supra*, n. 44 paragrafi 122-128). Nel giungere a tali conclusioni, la giurisprudenza inglese sembra compatibile con quella della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Misolenko c. Estonia* (Applicazione n. 10664/05) e *Ouled Massoud c. Malta* (Applicazione n. 24340/08, 2010, ECHR 1197, 27 luglio 2010) ai quali essa non fa tuttavia riferimento, fedele forse al non raro atteggiamento di diffidenza verso Strasburgo.

Inoltre, a un maggiore deterioramento delle condizioni di salute dello straniero trattenuto corrisponderà una maggiore propensione a dichiarare l'illegittimità della sua detenzione.

Ne discende un'analisi giurisprudenziale necessariamente individualizzata la quale ha però progressivamente condotto a pronunce che, estendendo l'oggetto della censura di legittimità, hanno di fatto aumentato le ragioni di ricorribilità delle decisioni circa la privazione di libertà dello straniero e, con esse, il numero di ricorsi nella forma del *judicial review*.

¹² Vedi le *policies* operative relativamente ai singoli Paesi, ai sensi di UK Border Agency, *Country Specific Asylum Policy*, disponibile al sito internet <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/guidance/csap/>. La Somalia offre un tipico esempio di Paese verso il quale i rimpatri non sono stati esperibili per molti anni, per via dell'assenza di un governo nel Paese a partire dal 1991 e più recentemente a seguito della pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Sufi & Elmi v UK* (Applicazioni n. 8319/2007 e n. 11449/2007).

5.2. La recente giurisprudenza in materia di trattenimento dei soggetti vulnerabili

Non vi è dubbio che il *judicial review* finalizzato a una pronuncia circa l'illegittimità del trattenimento è esperibile laddove le autorità detengano lo straniero in un caso o in un modo non previsto dalla legge o a seguito di un'erronea interpretazione circa l'applicabilità delle norme (vedi ad esempio nel caso di trattenimento di un cittadino britannico). Sono però i casi di trattenimento incompatibile con i termini delle linee guida al capitolo 55 EIG a occupare oggi maggiormente le aule dei tribunali inglesi chiamati a giudicare della legittimità della detenzione negli IRC, dando vita agli sviluppi più rilevanti per quanto concerne il trattenimento degli stranieri vittime di tortura o affetti da disturbi di natura psichiatrica.

Nel caso *PB*, l'Alta Corte ha ritenuto illegittima la detenzione di una richiedente asilo camerunense, la quale, contrariamente al disposto dell'articolo 34 delle *Detention Centre Rules 2001* non era stata sottoposta ad esame medico entro 24 ore dal suo ingresso in un IRC per la procedura di *fast track* e la quale veniva trattenuta nonostante avesse dichiarato di essere stata vittima di tortura sia al personale medico dell'IRC – che lo aveva opportunamente confermato in una relazione *ex* articolo 35 – sia alle autorità dell'*UKBA*, e nonostante avesse prenotato un appuntamento presso la *Medical Foundation (R PB v SSHD, 2008, EWHC 364 Admin)*¹³. Tale detenzione era contraria alla *policy* interna del Ministero, e in particolare alle istruzioni al capitolo 55 EIG.

Il concetto dell'illegittimità della detenzione iniziata o mantenuta in violazione del dettato delle linee guida è stato ulteriormente e significativamente ampliato dal recente caso *Lumba* in cui la Corte suprema inglese ha affermato che, poiché vi è un dovere da parte delle autorità di rispettare le proprie istruzioni, la mancata applicazione delle stesse comporta automaticamente l'illegittimità del trattenimento. Nel caso *Lumba*, il ricorrente era un cittadino della Repubblica democratica del Congo che, al momento dell'udienza presso la Corte suprema, era stato trattenuto amministrativamente per 56 mesi, in attesa della sua espulsione. Il ricorso finalizzato a una pronuncia circa l'illegittimità del suo trattenimento portò alla luce l'esistenza, tra l'aprile 2006 e il settembre 2008, di una *policy* segreta ai sensi della quale l'*Home Office* nonostante la pubblicazione di istruzioni che si ispiravano alla presunzione di libertà, procedeva al trattenimento amministrativo di tutti gli stranieri che avessero completato una pena detentiva nel Regno Unito senza prevedere la possibilità di rilascio ai sensi della giurisprudenza *Hardial Singh*.

¹³ La decisione in *R(PB)* prende in considerazione la precedente *policy*, vedi *supra*, p. 7.

In questo caso, la Corte suprema inglese ha ritenuto illegittima la detenzione perché disposta ai sensi di una *policy* non pubblicata, che precludeva un'interpretazione individualizzata dei principi *Hardial Singh*: la detenzione era quindi illegittima perché affetta da un vizio di eccesso di potere «che incide e rileva sulla decisione di detenere» (*Lumba v SSHD*, n. 44, paragrafo 68).

La Corte Suprema ha affermato che un simile vizio esiste anche in ipotesi di mancato rispetto di istruzioni interne che richiedono di procedere alla revisione periodica del trattenimento (*R Kambadzi v SSHD*, 2011, 1 WLR 1299. Per una recente applicazione di *Kambadzi*, vedi *R(Mustafa Moussaoui) v SSHD* [2012] EWHC 126 (Admin), 3 febbraio 2012 e *R(LE (Jamaica)) v SSHD* [2012] EWCA Civ 597, 9 maggio 2012). Ma non tutti i vizi di natura procedurale determinano l'illegittimità della detenzione, anche se derivano da una violazione delle istruzioni interne. Non sarebbe ad esempio viziato in modo rilevante il trattenimento disposto da un pubblico ufficiale di grado inferiore rispetto a quello preposto a tali decisioni, ai sensi della *policy* pubblicata (*Lumba v SSHD*, paragrafo 68).

Il caso *Lumba* supera però indubbiamente la giurisprudenza precedente la quale affermava che nemmeno la violazione di procedure disposte in norme di legge determinava automaticamente l'illegittimità del trattenimento: in *D&K*, e non diversamente in *PB* (*R PB v SSHD*, n. 51) l'Alta Corte pervenne alla conclusione che il mancato esame medico dello straniero entro 24 ore dall'ingresso nell'IRC ai sensi dell'articolo 34 *Detention Centre Rules 2001* rendeva la detenzione illegittima solo ove la violazione dell'articolo 34 avesse *causato* la detenzione (*R D & R K v SSHD*, n. 32).

La Corte suprema nel caso *Lumba* si è invece spinta oltre affermando che la detenzione dello straniero in violazione delle linee guida non può essere legittimata dal fatto che anche l'applicazione corretta delle stesse avrebbe condotto al trattenimento. Allo straniero che sarebbe stato trattenuto anche se la *policy* fosse stata correttamente applicata, non spetta però il diritto al risarcimento per illegittima detenzione¹⁴, fatto salvo un risarcimento simbolico il quale, nella maggior parte dei casi, ammonta alla cifra di una sterlina (*R OM v SSHD*, 2011, EWCA Civ 909, 28 aprile 2011; *R LE Jamaica v SSHD*, n. 53).

¹⁴ In questo senso la giurisprudenza *Lumba* ha superato la precedente giurisprudenza, di cui il caso *ID v Home Office* [2006] 1 WLR 1003; [2005] EWCA Civ. 38 offre un esempio, secondo la quale una semplice violazione delle linee guida non era sufficiente a rendere la detenzione illegittima: solo laddove anche nel rispetto delle linee guida lo straniero non fosse stato detenuto, la detenzione poteva essere illegittima.

Oggi, le conclusioni della giurisprudenza precedente non sopravviverebbero alla decisione del caso *Lumba*: se la violazione delle istruzioni ministeriali comporta l'illegittimità del trattenimento, sembra opportuno ritenere che, a maggior ragione, una violazione di norme quali l'articolo 34 comporti anch'essa l'illegittimità della detenzione, indipendentemente da ciò che sarebbe disceso da una corretta applicazione delle disposizioni di legge.

Dunque, anche la violazione delle istruzioni interne, benché le stesse non abbiano forza di legge, può rendere il Ministero responsabile per il risarcimento del danno arrecato allo straniero illegittimamente trattenuto.

Il caso *AM*, successivo a *Lumba*, lo conferma: non avendo rispettato la propria *policy* in quanto continuava a detenere *AM*, ignorando la relazione di un esperto che confermava l'esperienza di tortura di *AM* in Angola, il Ministero violava le propria linee guida al capitolo 55 EIG. Di conseguenza la detenzione di *AM* era illegittima e *AM* aveva diritto al risarcimento del danno derivatole dal trattenimento tra il 24 ottobre 2008 e il 13 novembre 2008 (*RAM v SSHD*, n. 31)¹⁵.

Oggi, per un primo giorno di illegittima detenzione in un IRC, gli avvocati inglesi richiedono un risarcimento del danno per i propri assistiti pari a circa 3.000 sterline, applicando il tasso inflazionario di riferimento alle conclusioni della giurisprudenza che nel 1997 si occupava di illegittima privazione della libertà in carcere (*Thompson v The Commissioner of Police of the Metropolis*, 19 febbraio 1997): non esistono infatti ancora precedenti giurisprudenziali in materia di detenzione amministrativa.

Le conseguenze della giurisprudenza *Lumba* sono però notevoli poiché essa amplia la possibilità di ricorrere in giudizio ai fini di ottenere una dichiarazione di detenzione illegittima e, più limitatamente, un risarcimento dei danni. A beneficiare di questo sviluppo giurisprudenziale saranno prevalentemente coloro che sono trattenuti per periodi di tempo irragionevolmente lunghi o nonostante la loro vulnerabilità.

Il caso *S* offre un importante esempio: esso concerneva un cittadino indiano affetto da psicosi e da una seria forma di depressione post-traumatica da stress (DPTS) conseguenza di esperienze vissute durante l'infanzia tra cui l'assassinio dei genitori, un rapimento e vari stupri; giunto nel Regno Unito

¹⁵ Si noti che in questo caso la Corte d'appello ha ritenuto che, nonostante *AM* fosse stata detenuta tra il 10 ottobre 2008 e il 13 novembre 2008, la sua detenzione era illegittima solo tra il 24 ottobre e il 13 novembre 2008, avendo ritenuto che le due settimane tra il 10 ottobre e il 24 ottobre costituivano un periodo ragionevole durante il quale il Ministero poteva considerare le conclusioni delle relazioni mediche indipendenti.

nel 1995, era stato più volte ricoverato in ospedali psichiatrici e aveva in passato tentato il suicidio e compiuto atti di autolesionismo. Al termine di una pena detentiva di sedici mesi, e di un successivo periodo di detenzione in un ospedale psichiatrico, *S* veniva trattenuto amministrativamente in un IRC per tre mesi e mezzo, essendo egli soggetto al regime di espulsione automatica.

Dopo aver sottolineato che le istruzioni richiedono di considerare la severità di qualsiasi problema di natura psichiatrica¹⁶ e l'effetto del trattenimento su di esso alla luce delle prove di esperti (*R S v SSHD*, n. 14), l'Alta Corte ha ritenuto che la detenzione di *S* fosse illegittima non solo in quanto contraria alla linee guida di cui al capitolo 55.10 EIG alla luce della condizione di salute del ricorrente¹⁷ ma anche, innovativamente, in quanto contraria agli articoli 3 ed 8 CEDU poichè *S* veniva trattenuto omettendo di considerare l'effetto deteriorativo della detenzione sulla sua già grave condizione di salute, determinando così "una grave mancanza di rispetto per la sua dignità umana" (*R S v SSHD*, n. 13, paragrafo 212), tale da integrare le caratteristiche del trattamento inumano e degradante. A ciò andava ad aggiungersi una violazione degli obblighi 'positivi' imposti dall'articolo 3 CEDU in quanto il Ministero non aveva predisposto misure atte ad assicurare che *S* non venisse sottoposto a tale trattamento inumano e degradante in ragione della sua malattia psichiatrica¹⁸. Il trattenimento di *S* veniva infine ritenuto contrario all'articolo 5 CEDU poichè egli veniva detenuto senza che fosse stato adottato un provvedimento di espulsione nei suoi confronti. La Corte sottolinea che nelle more della decisione sulla applicabilità del regime di espulsione automatica il Ministero ha un *potere* ma non un *dovere* di trattenere lo straniero, potere che, date le condizioni di salute di *S*, avrebbe dovuto esercitare nel senso di evitare la detenzione: essendosi dunque proceduto al trattenimento in assenza di un *dovere* in tal senso, il trattenimento di *S* risultava viziato da eccesso di potere e dunque illegittimo.

¹⁶ Il tipo di malattia psichiatrica che determina l'operare della *policy* al capitolo 55.10 EIG era già stato oggetto di pronuncia giurisprudenziale nel caso *MC (Algeria)* il quale suggeriva un necessario richiamo alle definizioni del *Mental Health Act 1983*: *MC (Algeria) v SSHD* [2010] EwCA Civ 347, paragrafo 42.

¹⁷ All'epoca del trattenimento di *S*, il capitolo 55.10 EIG era in vigore nella sua versione precedente secondo cui lo straniero affetto da malattia psichiatrica poteva essere detenuto solo in circostanze eccezionali.

¹⁸ Può essere interessante osservare a questo proposito come in un caso di poco precedente a *S*, nonostante un parallelismo fattuale, non vi è stata alcuna discussione circa la violazione dell'articolo 3 CEDU, analizzandosi la legittimità della detenzione della ricorrente per un periodo superiore a 20 mesi solo in relazione alle linee guida al capitolo 55 EIG: *R(OM) v SSHD*, *supra* n. 58.

Il caso di *S* è importante anche perché ha chiarito che il Ministero non può assolvere gli obblighi derivanti dall'articolo 3 CEDU attribuendo l'inadempienza degli stessi alle omissioni dei lavoratori cui viene appaltata la gestione dei servizi di natura sanitaria all'interno degli IRC (*Paragrafo 221*).

Rilevante è anche il caso *BA* in cui un cittadino nigeriano arrestato all'ingresso sul territorio inglese, processato e successivamente condannato per tentativo di importazione di sostanze stupefacenti, veniva trattenuto amministrativamente per un periodo di quattro mesi al termine dell'esecuzione di una pena detentiva, in attesa della sua espulsione, nonostante fosse evidentemente affetto da una malattia che ne aveva in passato richiesto il ricovero presso un ospedale psichiatrico (*R BA v SSHD*, n. 36). Nel caso *BA* le autorità dell'*UKBA* erano state sicuramente informate dal personale medico dell'IRC che *BA* non era adatto alla detenzione e che rischiava la morte in ipotesi di prorogato trattenimento a causa della sua psicosi e del suo rifiuto di ingerire liquidi. L'*UKBA* continuava tuttavia a trattenere *BA*, dimostrando un'“insensibile indifferenza” (*Paragrafo 237*) e una “deplorable mancanza nel riconoscere la natura e la misura della malattia” (*Paragrafo 236*), tali da costituire una violazione degli articoli 3 ed 8 CEDU.

Più recentemente, in *HA* il trattenimento amministrativo per un periodo di circa sedici mesi ai fini dell'espulsione automatica di un cittadino nigeriano anch'egli affetto da psicosi e da gravi disturbi di natura psichiatrica veniva dichiarato in violazione sia delle istruzioni di cui al capitolo 55 EIG sia dell'articolo 3 CEDU e dunque illegittimo, con il conseguente diritto per il ricorrente al risarcimento del danno subito (*R HA Nigeria v SSHD*, n. 37).

Ancora, sulla scia del caso *S*, l'Alta Corte ha recentemente riscontrato una violazione del capitolo 55.10 EIG così come degli articoli 3 e 8 CEDU nella decisione di trattenere un richiedente asilo congolese affetto da anni da una malattia di natura psichiatrica (*D, R v Secretary of State for the Home Department Admin Court, Charles George QC*, 20 agosto 2012. La sentenza in questo caso non è ancora disponibile ma vi si fa riferimento in *Garden Court Chambers, Immigration Law Bulletin – Issue 289 – 28 August 2012*, disponibile all'indirizzo http://www.gardencourtchambers.co.uk/bulletins/category/bulletin_detail.cfm?iBulletinID=767).

Altri casi, alcuni dei quali non ancora conclusi, sono riportati da *Detention Action*, un'organizzazione che negli ultimi anni ha assistito numerosi detenuti segnalandoli ad avvocati specializzati e così dando avvio a ricorsi che hanno determinato lo sviluppo giurisprudenziale di cui ci siamo brevemente occupati (*Detention Action*, 2012, n. 10). Apprendendo di uno straniero trattenuto per quasi tre anni nonostante l'impossibilità di espellerlo data la sua schizofrenia paranoide, di un altro trattenuto per diciotto mesi nono-

stante gravi difficoltà d'apprendimento e un'età mentale di sei anni, o di un altro ancora trattenuto per un periodo superiore a cinque anni nonostante una diagnosi di schizofrenia, non sorprende che negli ultimi anni ci sia stato un forte aumento delle istanze in materia di trattenimento amministrativo conclusesi con una pronuncia di illegittimità della detenzione (Paragrafo 25). Se nel 2008-2009 il Ministero aveva speso 3 milioni di sterline per coprire le spese legali e i risarcimenti danni derivanti da ricorsi per illegittimo trattenimento degli stranieri, questa cifra è salita a ben 12 milioni di sterline nel biennio successivo, testimoniando come a una prassi lacunosa si opponga il crescente attivismo degli avvocati inglesi.

6. Considerazioni conclusive: il futuro

Abbiamo sin qui osservato come nel Regno Unito la detenzione amministrativa ponga le sue basi sui principi *Hardial Singh*, i quali ricalcano sostanzialmente il dettato dell'articolo 5 CEDU. Essi sono ulteriormente rafforzati da istruzioni ministeriali le quali, specificando il dettato normativo, avanzano a chiare lettere una presunzione di libertà soprattutto per gli stranieri vulnerabili. Tuttavia, coloro che sono vittime di tortura o soffrono di un grave disagio mentale continuano ad essere detenuti negli IRC.

Il fatto che un'apparentemente solida struttura teorica conviva con lacune legislative circa la durata massima o la convalida giudiziale del trattenimento fa sì che la detenzione di tali soggetti vulnerabili – e dunque l'operare di una prassi lontana dal dettato normativo e dalle linee guida – rimanga spesso irrisolta fino a che tali soggetti non abbiano accesso a un avvocato che depositi con successo un ricorso denominato *judicial review*. La richiesta di *temporary admission*, anche laddove riguardi un soggetto detenuto in apparente violazione delle istruzioni ministeriali, è infatti rivolta alla stessa autorità che ha disposto il trattenimento, riducendone comprensibilmente l'efficacia ai fini del rilascio. La richiesta di rilascio su cauzione, invece, comporta un'analisi della fattispecie che prescinde da valutazioni circa la legittimità della detenzione e che frequentemente subordina la presunzione di libertà al rischio di fuga o di commissione di ulteriori reati. Il ricorso al *judicial review* è dunque un'alternativa spesso necessaria, soprattutto ove lo straniero sia stato trattenuto a lungo o in palese violazione delle linee guida, ad esempio perché prove indipendenti di tortura erano in possesso dell'autorità che ne disponeva il trattenimento.

Il progressivo aumento dei *judicial reviews* volti a una dichiarazione dell'illegittimità del trattenimento amministrativo ha dato vita a importanti

sviluppi giurisprudenziali a favore di stranieri detenuti nonostante la loro vulnerabilità e, spesso, nonostante un loro comprovato disturbo di natura psichiatrica. Innovative pronunce hanno recentemente confermato l'illegittimità del trattenimento di determinati ricorrenti perché in violazione delle istruzioni interne relative agli stranieri vulnerabili. Le corti inglesi hanno in alcuni casi affermato che la detenzione amministrativa di individui affetti da disturbi mentali, soprattutto dove essa si sia protratta per lunghi periodi nonostante l'impossibilità di rimpatriare lo straniero, viola gli articoli 3 e 8 CEDU. Essa dunque costituisce un trattamento inumano e degradante ed è contraria al diritto dello straniero alla vita privata e familiare.

Tale giurisprudenza procede tuttavia prevalentemente "caso per caso", poiché poche sono le questioni avanzate con un *judicial review* che, superate le censure dei giudici di prime e seconde cure, raggiungono, lentamente, la Corte suprema. Benché l'esame individuale della posizione dello straniero trattenuto risponda alla necessaria esigenza di far luce sul comportamento illegittimo dell'amministrazione nelle specifiche circostanze di vulnerabilità del ricorrente, e sia in questo senso auspicabile, è vero che un incedere "caso per caso" potrebbe ostacolare il progresso giurisprudenziale e, con esso, i diritti degli stranieri – clandestini, irregolari o anche solo richiedenti asilo – vittime di tortura o affetti da un disagio mentale.

A ciò deve aggiungersi la difficoltà per molti detenuti di accedere ai servizi medico-psicologici e legali: le organizzazioni che si occupano di vittime di tortura, quali *Freedom from Torture* o *Medical Justice*, così come molti avvocati specializzati in casi di *judicial reviews* in materia di illegittima detenzione, operano nell'area metropolitana londinese, perciò i soggetti trattenuti negli IRC più remoti difficilmente possono ricevere adeguata assistenza. Inoltre, i crescenti limiti imposti dalla Commissione che gestisce il gratuito patrocinio nel Regno Unito fa sì che solo pochi studi legali abbiano un contratto per svolgere attività di sportello all'interno degli IRC e consulenza ai richiedenti asilo nella procedura di *fast track*, con la conseguenza che solo i casi maggiormente bisognosi di attenzione ricevono l'assistenza di avvocati sempre più oberati di lavoro¹⁹. Infine, spesso a una pronuncia di illegittimità

¹⁹ Il gratuito patrocinio nel Regno Unito è gestito da una commissione interna al Ministero della giustizia denominata *Legal Services Commission*: <http://www.legal-services.gov.uk/>. La Commissione ammette il patrocinio a spese dello Stato soltanto a favore degli avvocati che, risultando vincitori di una gara, concludano un contratto triennale con la Commissione stessa. La lista degli avvocati ammessi al gratuito patrocinio negli IRC è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.legalservices.gov.uk/IRC-Provider-list-February-2012.pdf>.

della detenzione non fa seguito un risarcimento del danno, riducendo dunque l'incentivo a intervenire.

Gli avvocati inglesi non sembrano però aver rinunciato a fornire il loro contributo all'evolversi di una giurisprudenza foriera della presunzione di libertà che risiede nella struttura teorica della materia del trattenimento. Del resto, non mancano questioni aperte, dalla durata massima del trattenimento all'ammontare del danno in ipotesi di illegittima detenzione. Anche laddove i giudici dichiarino il diritto del ricorrente al risarcimento del danno, il *quantum* è infatti calcolato con riferimento a un caso che, oltre a risalire al 1997, non riguarda il trattenimento amministrativo, con il rischio che i tribunali possano precluderne l'applicabilità alla detenzione degli stranieri negli IRC. Ancora, il capitolo 55.10 EIG si riferisce a soggetti affetti da una malattia psichiatrica "grave": benché la malattia psichiatrica è certo quella così definita dal *Mental Health Act 1983* (*R MC Algeria v SSHD*, n. 60), il concetto di "gravità" non trova definizione legislativa, lasciando irrisolta un'ulteriore questione interpretativa.

Se la giurisprudenza ha finora mosso importanti passi tesi a censurare in particolare la detenzione amministrativa degli stranieri vulnerabili, il terreno della prassi rimane dunque minato non solo dalla discrezionalità amministrativa, ma anche da lacune interpretative che le corti dovranno presto essere chiamate a colmare.

IL PANORAMA DEI CENTRI DI INTERNAMENTO PER STRANIERI IN SPAGNA: DAL CONTROLLO DELLE FRONTIERE ALLA GESTIONE DELLA CRIMINALITÀ*

Cristina Fernández Bessa

L'obiettivo del presente articolo è di illustrare le caratteristiche dei Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) in Spagna e il loro ruolo rispetto al controllo dell'immigrazione. Si analizzerà pertanto la configurazione, le condizioni e le funzioni esercitate dai CIE durante l'ultimo decennio. Fino a qualche anno fa servivano principalmente a gestire le frontiere esterne, ma attualmente sono quasi esclusivamente utilizzati per l'espulsione dei migranti criminalizzati o senza documenti. Durante tutti questi anni le incarcerazioni dei migranti nei CIE sono state continuamente denunciate dagli organismi nazionali, internazionali e dalla società civile, attribuendogli numerose violazioni dei diritti umani; ciononostante, la loro esistenza e continuità è stata legittimata e giustificata dalla necessità di controllo delle frontiere e soprattutto dal presunto legame degli immigrati con la criminalità, declinata nelle forme del terrorismo, della criminalità organizzata o della micro-delinquenza. Tali discorsi criminalizzanti, oltre alla incerta legalità e alla discrezionalità con cui si dirigono i CIE, han fatto sì che questi divenissero istituzioni flessibili che si sono via via adattate alle necessità di controllo e gestione dell'immigrazione imposte dall'Unione europea e al suo progetto di cittadinanza escludente.

Keywords: Detenzione amministrativa; Spagna; diritti umani; criminalità stranieri.

1. Introduzione

Uno degli assi fondamentali delle politiche europee di controllo dell'immigrazione consiste nel rimpatrio degli stranieri. In Spagna, come negli altri Paesi dell'Unione europea un insieme di luoghi di detenzione facilita la re-

* Traduzione a cura di Noemi Bertolotti

alizzazione delle espulsioni. Si tratta dei cosiddetti *Centros de Internamiento de Extranjeros* (CIE), istituzioni pubbliche di carattere non penitenziario e di natura amministrativa, la cui esistenza è molto controversa. Inizialmente ogni Stato aveva la propria normativa interna, ma a partire dal 2008 la situazione è stata armonizzata con la *direttiva rimpatri* (direttiva CE n. 115 del 16 dicembre 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), mediante cui si è consolidato un modello di gestione delle migrazioni che privilegia le espulsioni come metodo operativo, cerca di migliorarne l'efficacia e permette, tra altre pratiche, la privazione della libertà dei migranti in attesa dell'espulsione o dei permessi, il divieto d'ingresso nell'UE fino a cinque anni, l'utilizzo delle carceri ordinarie per la detenzione dei migranti in caso di mancanza di posti nei CIE, la possibilità di espulsione di minori stranieri non accompagnati o la limitazione dell'assistenza legale gratuita. Tuttavia, i diversi Paesi mantengono alcune peculiarità nei propri *arcipelaghi* di detenzione degli immigrati.

Con l'obiettivo di apportare alcuni elementi per la comprensione del panorama dei CIE in Spagna, nella prima parte del presente articolo si presenta un'istantanea di quali e come sono i Centri oggetto dell'analisi che seguirà. Nella seconda parte, si approfondisce l'aspetto della loro regolamentazione legale, in quali circostanze i migranti possono essere trattenuti in un CIE e in che condizione si svolge la detenzione. Nella terza parte dell'articolo si situano questi Centri nel contesto in cui operano, al fine di interpretare alcune delle loro funzioni. In conclusione si sottolinea la rilevanza del comprendere i CIE come meccanismo di controllo discriminatorio e affittivo nel quadro delle politiche migratorie del Nord globale.

L'approccio a questa complessa realtà si realizza da una prospettiva sociogiuridica che include l'analisi normativa e l'analisi dei cambiamenti nella società rispetto alle migrazioni verso la Spagna e della sua politica migratoria degli ultimi quindici anni circa.

I dati che si riportano in questo articolo sono stati raccolti, quasi archeologicamente, in diversi documenti, come i rapporti annuali del Dipartimento dell'immigrazione, le relazioni del Difensore civico, il rapporto annuale della lotta contro l'immigrazione illegale del Ministero dell'interno, risposte a interrogazioni parlamentari, rapporti di ONG e statistiche dell'Eurostat, raccolte dall'*European Migration Network*. La disparità delle fonti, della metodologia e delle classificazioni per sistematizzare i dati rendono difficile la comparazione e la ricostruzione di periodi completi, però permettono di farsi un'idea approssimativa della realtà che si vuole illustrare.

2. Un'istantanea della detenzione degli stranieri in Spagna

Le persone straniere che sono in attesa di essere espulse dalla Spagna possono essere rinchiusi in un CIE. Attualmente (gennaio 2013) in Spagna ci sono in totale 1.462 posti per la detenzione amministrativa di stranieri, ripartiti tra i sette CIE in funzione¹. Questi centri hanno una distribuzione territoriale particolare. Nel dettaglio, troviamo un CIE nelle città di Madrid, Barcellona, Valencia e i rimanenti sono situati in quella che possiamo chiamare la *frontiera sud*. Si tratta dei CIE di Algeciras e il suo annesso nella punta di Tarifa, situato nello stretto di Gibilterra (ad appena 30 km dalla costa del Marocco), i CIE di Las Palmas e di Tenerife nelle Isole Canarie e il CIE di Murcia, nell'omonima regione sud mediterranea situata di fronte alla costa algerina².

Nel 2011 un totale di 13.241 persone sono state private della libertà in questi Centri. Non conosciamo le ragioni per le quali 6.825 di queste, poco più della metà (51,5%), siano poi state effettivamente espulse o rimandate nei Paesi di provenienza (Memoria Fiscalía 2012, p. 859. Al contrario, secondo il rapporto annuale 2011 del *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, del Difensore civico, p. 110-111, furono internate 11.456 persone) e le restanti siano state rimesse in libertà. Non esistono rapporti ufficiali o indipendenti che raccolgano dati annuali sul numero di persone private della libertà nei CIE, sulle loro nazionalità, sul numero di uomini e donne, sui motivi d'entrata e di uscita, sui fondi che si destinano a questi Centri, sulle condizioni di detenzione, eccetera. Saranno presentate quindi le realtà che sono invece documentate.

¹ Al 31 marzo 2012 il Governo dichiarava che i CIE contavano un totale di 2.548 posti, ma nel corso del 2012 sono stati chiusi il CIE di Malaga (a cause di insufficienze strutturali e delle condizioni deprecabili in cui vertevano i suoi impianti) e il CIE dell'isola di Fuerteventura, il più grande della Spagna (per mancanza di utilizzo). Nel dettaglio corrispondevano a 302 posti nel CIE di Algeciras, 44 a Malaga, 138 a Las Palmas, 238 a Tenerife, 1042 a Fuerteventura, 200 a Barcellona, 280 a Madrid, 156 a Valencia e 148 a Murcia (fonte: risposte alle interrogazioni parlamentari dalla n. 184/005387 alla n. 184/005395 e pubblicate nel Bollettino ufficiale del Congresso dei deputati n. 134 del 25 luglio 2012, p. 119).

² Nelle città di Ceuta e Melilla si trovano i CETI - Centri di permanenza temporanea di immigrati (*Centros de estancia temporal de inmigrantes*), che dipendono dal Ministero del lavoro e affari sociali. La configurazione legale di questi centri è diversa da quella dei CIE, ma, nonostante nella pratica esercitino la stessa funzione, le loro peculiarità non verranno trattate in questo articolo. Per un approfondimento sui CETI e sulla loro situazione alla fine del 2012 si veda: Fernández Bessa Cristina, 2013, disponibile in: <http://masala.cat/que-pasa-en-la-valla-de-melilla/>.

La presenza nei CIE è molto fluttuante a causa della temporaneità della privazione amministrativa della libertà. Nonostante la legge spagnola permetta la reclusione fino a sessanta giorni, la permanenza media nel CIE è inferiore. Nei primi sei mesi del 2012 è stata di 23,04 giorni nei CIE peninsulari e di 26,17 in quelli delle Isole Canarie (Fonte: risposta del governo all'interrogazione parlamentare n.184/8960, del 26 settembre 2012). Al 31 marzo 2012, i CIE registravano una presenza totale di 795 persone, ovvero il 31% della capacità, ma dobbiamo tenere in considerazione che a questa data esistevano CIE quasi vuoti (nelle Isole Canarie) e altri con quote occupazionali più elevate. A questa data le nazionalità più comuni delle persone detenute erano quella marocchina (183), seguita con grande distacco da quella della Costa di Marfil (65), Algeria (48), Repubblica della Guinea (41), Senegal (29), Camerun (28), Bolivia (24), Pakistan (24) e Colombia (23). Non sappiamo in che proporzione fossero uomini e donne, poiché i dati, quando disponibili, non sono disaggregati per genere, ma per i pochi anni in cui è reperibile quest'informazione sappiamo che vengono detenuti molti più uomini che donne³. Queste cifre sono circostanziali e non c'è ragione per cui dovrebbero corrispondere con le nazionalità più frequentemente detenute in un CIE, né con quelle più frequentemente espulse, come vedremo più avanti. Il numero e l'origine di questi migranti nel CIE potrebbe essere dovuto per esempio all'arrivo di un'imbarcazione sulle coste spagnole con persone subsahariane, a un'operazione di polizia contro venditori ambulanti nel centro di una città, alla prossimità di un volo di ritorno congiunto organizzato dalla Agenzia europea Frontex con destinazione Pakistan o Colombia e Bolivia (<http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations>), a una retata in una zona di prostituzione o ad altro ancora, come alla diligenza e alla celerità con cui la polizia abbia potuto organizzare le espulsioni.

I CIE in Spagna dipendono dal Ministero dell'interno. Ufficialmente non hanno carattere penitenziario ma le loro condizioni e il loro funzionamento è assimilabile a quelli delle carceri. Alcuni si situano in sedi riadattate di vecchi commissariati di polizia, stabilimenti militari o carceri, altri, come quello di Barcellona, sono edifici di nuova costruzione, che però riproducono le caratteristiche carcerarie: celle con sbarre, celle di isolamento, comunicazioni con i familiari attraverso un vetro divisorio, misure di sicurezza, etc. A differenza delle carceri però non dispongono di personale specializzato che si incarichi della custodia dei detenuti, ma a farlo è la

³ Secondo la Memoria de Fiscalía, 2010, nel 2009 si internarono un totale di 16.590 persone delle quali appena 1.547 (il 9,3%) erano donne.

Polizia nazionale⁴. L'assistenza medica è appaltata a un'impresa privata e l'assistenza sociale non sempre è garantita, a causa della mancanza di disponibilità economiche.

Secondo i dati apportati da Sánchez Tomás (2012, p. 10), ottenuti da diverse risposte a interrogazioni parlamentari, nel 2011 il sistema di detenzione di stranieri ha comportato una spesa di 8.338.262,61 € (escluse le spese per il personale) che significano un costo di 17 € per posto, al giorno.

Nei CIE della Spagna sono morte quattro persone in circostanze, quanto meno sospette: a settembre del 2009 è deceduto un uomo di quarantasette anni nel CIE di Valencia, apparentemente per cause naturali, anche se mai specificate; a maggio del 2011 Mohamed Abagui, di ventidue anni, è stato ritrovato morto nella cella di isolamento in cui era detenuto nel CIE di Barcellona; ; a dicembre del 2012 Samba Martine, di trentatré anni, è morto nel CIE di Madrid per arresto cardiorespiratorio dopo aver presentato per nove volte richiesta di assistenza medica; e a gennaio del 2012 è morto Idrissa Diallo, di ventidue anni, dopo essersi lamentato in ripetute occasioni di problemi respiratori nel CIE di Barcellona.

Inoltre, anno dopo anno le ONG denunciano casi di tortura, comportamenti vessatori, maltrattamenti e altre irregolarità.

I CIE sono istituzioni profondamente sconosciute dalla popolazione spagnola, ma le denunce di maltrattamenti, vessazioni e violazioni dei diritti che sono state prodotte negli ultimi anni, l'organizzazione di campagne per la loro chiusura, l'attenzione mediatica prestata alla morte di Samba Martine e Idrissa Diallo, hanno permesso di dissipare l'abituale opacità dei CIE e hanno fatto sì che sempre più gente venisse a conoscenza della loro esistenza. Il messaggio delle organizzazioni sociali è chiaro: i CIE devono chiudersi perché sono illegali, perché gli immigrati non sono delinquenti (per cui non devono essere privati della libertà per motivi amministrativi) e perché nei CIE si violano i diritti umani.

3. Una visione dalla prospettiva giuridica. Istituzioni poco chiare

Per conoscere come siano i CIE dobbiamo rifarci al quadro legislativo in cui sono previsti. Prendendo come asse le critiche formulate per mettere in

⁴ La competenza sui CIE (ispezioni, direzione, coordinamento, gestione e controllo) spetta al Ministero degli interni, tramite la *Dirección General de la Policía y Guardia Civil*. Concretamente, la *Comisaría General de Extranjería y Documentación* dipende dalla *Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones*.

discussione i CIE, di seguito si approfondirà la loro configurazione legale, i motivi per i quali una persona possa essere detenuta in un CIE e le condizioni di internamento. Con questo si dimostrerà la mancata adeguatezza del funzionamento dei CIE rispetto alle norme che li regolano, la mancanza di trasparenza e alcune delle irregolarità che si producono.

3.1. *“I CIE sono illegali”*

I dubbi sulla legalità dei CIE accompagnano i Centri di internamento spagnoli dalla loro nascita, per svariate ragioni. Dalla prospettiva del diritto internazionale, l'associazione spagnola di diritto internazionale dei diritti umani afferma che «l'internamento in un CIE, preventivo e sistematico, delle persone straniere in situazione amministrativa irregolare che non abbiano commesso alcun crimine, va contro il diritto alla libertà e alla sicurezza personale, proclamato dall'articolo 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani e all'articolo 9 del Patto internazionale dei diritti civili e politici... si tratta di una misura legislativa sproporzionata in relazione all'obiettivo (legittimo) dello Stato di regolare le migrazioni, discriminatoria e pertanto incompatibile con l'articolo 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale» (Aedidh, 2011, pp. 17-19).

Dalla prospettiva del diritto interno, allo stesso modo, ci si interroga sulla conformità di queste istituzioni alla Costituzione e allo Stato di diritto. L'introduzione dei CIE nell'ordinamento spagnolo è stata accompagnata da una discussione sulla loro costituzionalità. Una parte della dottrina ha sostenuto che la privazione amministrativa della libertà vada contro la Costituzione spagnola, ma nel 1987 una sentenza del Tribunale costituzionale li ha convalidati, argomentando che nonostante il carattere amministrativo della decisione di espulsione e della sua esecuzione, «il controllo sulla privazione della libertà è giudiziario» (OSPDH, 2003, p. 17). Tuttavia, in accordo con il *Primo rapporto sui procedimenti amministrativi di detenzione, internamento ed espulsione degli stranieri in Catalogna*, elaborato dall'OSPDH (2003), questo controllo giudiziario si limita a convalidare le decisioni senza entrare nella disamina delle circostanze concrete di molti dei casi.

L'origine dei CIE in Spagna la troviamo nella vecchia legge sull'immigrazione del 1985⁵, tuttavia, fino al 1999 non è esistita nessuna norma giuri-

⁵ L'articolo 26. 2 della legge organica n. 7 del 1 luglio 1985, su diritti e libertà degli stranieri in Spagna (in vigore fino al 1 febbraio 2000), stabiliva che si può procedere alla detenzione dello straniero con carattere preventivo o cautelare in at-

dica che abilitasse l'inizio del loro funzionamento⁶. Più avanti, con la legge sull'immigrazione n. 4 del 2000, l'internamento di stranieri appariva come una tra le possibili misure cautelari che si potessero imporre per assicurare l'efficacia del procedimento sanzionatorio in cui si formula la proposta d'espulsione. Fino alla riforma del 2003 non si sono introdotti nella legge i diritti e doveri degli stranieri internati, così come alcune brevi considerazioni sul funzionamento dei Centri. Tuttavia, fino ad oggi, queste disposizioni non sono state sviluppate adeguatamente.

Più di recente, l'ultima riforma della legge, del 2009, ha introdotto alcune modifiche relative alla regolamentazione dei CIE. Da un lato, ha prolungato la durata dell'internamento da quaranta a sessanta giorni, dall'altro ha introdotto due aspetti che avrebbero dovuto migliorare le condizioni dei detenuti: ha stabilito la figura di un tribunale specifico di controllo della detenzione e ha imposto al governo l'obbligo di dettare un regolamento sul regime interno dei CIE entro sei mesi.

La prima misura si è implementata con grandi differenze tra i territori. A Madrid e a Valencia i tribunali hanno assunto diligentemente questa funzione e hanno dato ordini diretti alla direzione dei rispettivi CIE, per regolare il loro funzionamento e sanare le mancanze rilevate (vedi Accordo dei Tribunali di controllo del CIE di Madrid del 22 dicembre 2009, del 28 gennaio 2010, del 11 febbraio 2010, del 22 aprile 2010, del 30 settembre 2011, del 14 febbraio 2011, del 27 febbraio 2012). Altri tribunali, lamentando la mancanza di ricorsi destinati a questa nuova funzione non sono arrivati ad assumerla come propria. In città come Barcellona o Murcia, invece di assegnare un tribunale specializzato, si è lasciata questa funzione in mano al tribunale ordinario, cosa che nella pratica ha significato che non assumessero il mandato legale di controllo del CIE. Solo agli inizi del 2012 sono stati individuati giudici specializzati per esercitare questo controllo, ma fino ad oggi, non hanno dettato nessuna risoluzione.

tesa del procedimento amministrativo e che tale detenzione deve avvenire in centri detentivi o in locali che non abbiano carattere penitenziario.

⁶ Si tratta dell'Ordine ministeriale del 22 febbraio 1999, del Ministero dell'interno, circa norme di funzionamento e regime interno dei CIE (Boe n. 47, del 24 febbraio). Anteriormente si utilizzavano semplicemente pertinenze di determinati locali della polizia, mediante mandato interno o circolare, senza la pubblicazione ufficiale a tale effetto. Considerato che non esisteva nessun tipo di normativa interna, i direttori dei Centri si incaricavano di improvvisare e risolvere i problemi quotidiani, cosa che poteva supporre gravi arbitrarietà, soprattutto di fronte alla mancanza di un regolamento (Alarcón e Martín, 1999, pp. 22-23).

Rispetto al regolamento sul funzionamento e regime interno dei CIE, dopo quasi due anni di inattività, all'inizio del mese di giugno del 2012, il Ministero dell'interno, ha pubblicato una proposta di regolamento. In questo disegno di legge si propone di cambiare il nome dei Centri, passando all'etichetta *Centri di permanenza controllata di Stranieri*. Inoltre si è annunciato un cambiamento nella forma della gestione e un maggior protagonismo delle ONG nella loro gestione⁷. Tuttavia, l'analisi di questo documento e il suo confronto con la norma esistente dal 1999 dimostra che i cambiamenti che introdurrebbe il nuovo regolamento sono appena significativi. L'amministrazione dei CIE seguirebbe in mano alla polizia e il ruolo delle ONG si limiterebbe al subappalto di alcuni servizi, ma non al monitoraggio dei Centri, che continuerebbe a essere a discrezionalità dei direttori. Alla data in cui si scrive il presente articolo (gennaio 2013) il regolamento menzionato non è stato ancora approvato ed è stato profondamente criticato dalle organizzazioni sociali, che hanno segnalato la necessità di introdurre migliorie in materia di informazione alle persone internate, di diritto alla salute e attenzione sociale, nei canali per presentare petizioni e lamentele, nell'effettività del diritto di visita e dell'accesso delle organizzazioni sociali, miglioramenti della comunicazione con l'esterno, della formazione e dei meccanismi di prevenzione e controllo di abusi della polizia e garanzie nei processi di espulsione e messa in libertà, tra gli altri⁸.

Come scrive Silveira Gorski (2002, pp. 95-96) «l'incorporamento dei centri di internamento di stranieri nel Ministero dell'interno e le competenze che il legislatore assegna all'amministrazione e alla polizia nell'esecuzione dei procedimenti di detenzione e espulsione», situano i CIE nell'ambito del sistema di «diritto penale speciale o amministrativo», il quale si caratterizza

⁷ Si deve evidenziare che questi annunci sono apparsi insieme a una fitta campagna politica e mediatica di immagini dell'istituzione, in cui per la prima volta venne permesso l'ingresso a giornalisti nel CIE, durante una visita programmata. Questa falsa apertura si verificò solo dopo la morte di Samba Martine nel CIE di Madrid, nel dicembre 2011, quella di Idrissa Diallo nel CIE di Barcellona, nel gennaio 2012 e in seguito alla risonanza mediatica delle denunce della società civile contro i CIE, la mancanza dell'attenzione mediatica e la opacità delle istituzioni. Ai seguenti link è possibile prendere visione di alcune immagini della visita menzionata al CIE di Barcellona: <http://antigonia.com/2012/04/30/ignacio-ulloa-visita-el-cie-de-zona-franca/>; <http://groundpress.org/cie-lo-nunca-vistol/>.

⁸ La campagna *Que el derecho no se detenga a la puerta de los CIE* (2012) ha elaborato un documento di osservazioni al progetto di Regolamenti, presentato al Governo.

per «sottrarsi legalmente ai principi di *stretta legalità* e giurisdizionalità e per dare priorità alle competenze della polizia a discapito di quelle della giurisdizione». Si tratta di un subsistema speciale, applicato solo alle persone straniere. Con ciò, spiega l'autore, «il legislatore apre la porta alla possibilità che la discrezionalità amministrativa si converta facilmente in arbitrarietà, cosa che si verifica in effetti ripetutamente nei procedimenti di immigrazione e, specialmente, in quelli di espulsione, i quali quindi non presentano le garanzie giuridiche minime per assicurare, con qualche prospettiva di successo, diritti e libertà fondamentali degli stranieri.

3.2. *“Gli immigrati non sono delinquenti”*

Le situazioni per le quali un migrante possa essere privato della libertà in un CIE sono varie. Secondo la definizione più comune, l'internamento è una misura cautelare per assicurare che le espulsioni deliberate si realizzino, ma questo non è l'unico motivo. Da un lato possono essere incarcerati in un CIE i migranti appena entrati in Spagna che non abbiano i requisiti per valicare le frontiere. Coloro, ovvero, che siano privi di visto o che abbiano un divieto di ingresso nel Paese o che abbiano tentato di entrare illegalmente in luoghi diversi dai posti d'ispezione frontalieri saranno obbligati a tornare al proprio Paese d'origine nel minor tempo possibile e se ciò dovesse subire ritardi maggiori alle 72 ore potranno essere internati in un CIE in attesa della deportazione. Dall'altro lato, in accordo con l'articolo 89.6 del codice penale, con l'obiettivo di assicurarne l'espulsione, sono incarcerati nei CIE anche gli stranieri senza documenti condannati dalla legge penale a pene carcerarie minori di sei anni, sostituite con l'espulsione e coloro che accedono al terzo grado penitenziario o che hanno compiuto tre quarti della condanna e non siano privati della libertà.

La legge sull'immigrazione prevede una multa per le persone che commettono infrazioni gravi (trovarsi sul territorio irregolarmente, non rispettare misure di pubblica sicurezza o partecipare ad attività contro l'ordine pubblico, articolo 53 Loex) o molto gravi (partecipare ad attività contro la sicurezza esterna o favorire l'immigrazione clandestina, articolo 54). In caso in cui queste infrazioni siano commesse da persone straniere, al posto della multa, la legge indica che si possa applicare l'espulsione e per assicurare quest'ultima, come si è indicato, si può accordare la detenzione.

Saranno inoltre espulsi gli stranieri con precedenti penali (articolo 57.2). Queste misure configurano ciò che abbiamo anteriormente chiamato subsistema sanzionatorio amministrativo: regole specifiche per detenere, internare ed espellere solo persone straniere.

Di conseguenza all'interno dei CIE, condividendo gli stessi spazi e soggetti allo stesso regime di vigilanza, troviamo persone appena arrivate in Spagna attraverso l'aeroporto o, per esempio, in imbarcazioni di fortuna dalle coste africane, migranti senza documenti, stranieri che hanno commesso un crimine e che sono stati condannati e stranieri che avendo scontato una pena carceraria, dopo essere stati liberati sono nuovamente detenuti e portati in un CIE per essere espulsi dal Paese. Quest'espulsione dopo il compimento della pena, come ho già argomentato in altre occasioni, costituisce chiaramente una doppia condanna (Brandariz y Fernández, 2011).

Come si è anteriormente affermato e come constata il Difensore civico nel suo rapporto dell'anno 2011, si riscontra un'assenza di criteri uniformi per richiedere l'ingresso in un Centro di internamento e nei CIE si mescolano persone detenute per mera permanenza irregolare (un'infrazione amministrativa che potrebbe essere sanzionata con una multa), con persone che attendono l'espulsione dopo essere uscite dal carcere (*Foro para la integración Social de los Inmigrantes*, 2012, p. 16). Pertanto, nei CIE troviamo una grande varietà di situazioni. Non tutti i migranti detenuti sono delinquenti, a volte questi vengono internati a seguito di retate o controlli di identità diretti a stranieri. Si tratta di controlli polizieschi basati specialmente su profili etnici o razziali volti a identificare persone in situazione amministrativa irregolare, coloro ai quali sia stato assegnato un ordine di espulsione, o stranieri con precedenti penali. Questi controlli, tuttavia, implicano la stigmatizzazione e criminalizzazione di questo collettivo. La frequenza di questo tipo di controlli diretti alla popolazione immigrata è stato registrato e denunciato dalle Brigate di osservazione vicinale dei diritti umani, nel loro rapporto del 2011 e 2012, dal Difensore civico (nel suo rapporto del 2010), da *Amnesty international* (2011) e anche nei rapporti dei propri sindacati di polizia (*Sindicato Unificado de Policía*, 2012).

3.3. "Nei CIE si violano i diritti umani"

Le persone internate in un CIE hanno diritto a essere informate sulla loro situazione, alla loro integrità fisica e a non essere sottoposte a trattamenti disumani o degradanti, alla facilitazione dell'esercizio dei propri diritti senza ulteriori limitazioni oltre a quelle derivate dalla situazione di internamento, a ricevere assistenza medica, legale e dei servizi sociali, a essere assistiti da un interprete, a che vengano informati i familiari o altre persone indicate, ad essere informati delle disposizioni amministrative o giuridiche che li riguardano e a non essere separati dai figli minori d'età (articolo 62 *bis* della

legge organica n. 4 del 2000). Gli internati devono inoltre ricevere informazione scritta, in una lingua che comprendano, sui loro diritti e obblighi, sull'organizzazione e sulle norme del Centro. Potranno formulare lamentele o richieste riguardo la propria situazione. Saranno obbligati a permanere nel Centro a disposizione del giudice e a osservare le norme e gli ordini del Centro. Il direttore del Centro determinerà le misure di regime interno per garantire la sicurezza, l'ordine e la convivenza pacifica dello stesso. La legge autorizza, per ragioni di sicurezza, la limitazione dei diritti fondamentali degli internati, prevedendo perquisizioni, procedure della UIP, *Unidad de Intervención Policial*, misure di isolamento e contenimento, sospensione delle comunicazioni, etc.

Tuttavia svariati rapporti del Difensore civico, della Procura generale dello Stato e di varie ONG (si veda per tutte, il rapporto *La protección de los derechos de las personas migrantes en Europa* (2012), realizzato dall'Organizzazione Migreurop in Spagna per la Commissione dei diritti umani, disponibile al link: http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Informe_Migreurop_Espana_a_la_Comision_de_DDHH_Consejo_de_Europa.pdf) denunciano che nei CIE si viola il diritto alla tutela legale effettiva, non si informano adeguatamente i detenuti sulla propria situazione e sui propri diritti (specialmente sul diritto di richiesta d'asilo), si verificano scarse condizioni igieniche e di abitabilità⁹, in alcuni casi i Centri sono sovraffollati, mancano gli interpreti, i servizi medici permanenti, eccetera. Ovvero, non si rispetta la minima normativa che esiste rispetto al regime interno.

Le donne internate nei CIE subiscono violazioni di diritti specifici, documentate nel rapporto realizzato dall'organizzazione *Women's Link* (2012). Le principali conclusioni di questo rapporto sottolineano che le donne soffrono la mancanza di accesso ai servizi per la salute e, in particolare, nei casi di donne in stato di gravidanza, ai servizi di salute sessuale e riproduttiva. Il rapporto denuncia l'esistenza di discriminazioni per ragioni di genere in alcuni CIE: come ad esempio il fatto che le donne abbiano un minor tempo di libertà negli spazi comuni rispetto agli uomini, che nei reparti femminili ci siano spazi comuni inferiori, che loro stesse si debbano occupare delle pulizie in alcuni Centri, eccetera. Inoltre si deve evidenziare la mancanza di attenzione adeguata alle donne presunte vittime della tratta che si trovano nei CIE e la mancanza di accesso alle informazioni relative al diritto d'asilo.

⁹ Così avvenne nel CIE di Malaga, recentemente chiuso (ordine PRE/9, dell'8 gennaio 2013, *Boletín Oficial del Estado*) e continua a succedere in quello di Algeciras.

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Álvaro Gil Robles (*Informe del Comisario para los derechos humanos, sobre su visita a España*, 10-19 marzo 2005), ha denunciato la preminenza degli elementi di sicurezza¹⁰ rispetto ad altre condizioni e il fatto che i Centri offrano meno garanzie giuridiche del regime penitenziario. Un detenuto del carcere, quindi, gode di più diritti di un immigrato internato in un CIE.

I CIE inoltre accumulano denunce per abusi e maltrattamenti. Il caso più conosciuto si è verificato nell'agosto 2006, nel CIE di Malaga ed è venuto alla luce dopo che diverse donne internate hanno denunciato gli abusi sessuali che subivano durante feste notturne che si svolgevano in un determinato turno di guardia (si veda *Cronología de incidentes en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga (Capuchinos) desde su puesta en funcionamiento*, Gabriel Ruiz Enciso, Médicos del Mundo, *Plataforma de Solidaridad con los/las Inmigrantes de Málaga*: <http://inmigrantesmalaga.org/es/node/29>). In un tentativo di mettere a tacere le denunce, la Delegazione del Governo di Malaga ha proceduto ad espellerle immediatamente, evitando che potessero testimoniare sulla querela interposta.

Anche i CIE di Valencia, Madrid, Barcellona e Algeciras sono stati denunciati per il verificarsi di situazioni di maltrattamenti, abusi e trattamenti degradanti verso gli internati e durante le espulsioni¹¹. L'opacità dei CIE fa sì che siano spazi disponibili a episodi di tortura e maltrattamenti e il loro funzionamento fa sì che spesso questi rimangano impuniti. Tutto ciò porta a domandarsi: «quante barbarie si nascono dietro i muri amministrativi del CIE?» (Vadere, 2013).

Come afferma Galina Cornelisse, «la detenzione indiscriminata di stranieri indesiderati, in condizioni che violano in modo flagrante i grandi valori sui quali apparentemente si basano le democrazie liberali occidentali, rivela

¹⁰ La sicurezza è la priorità per le direzioni dei CIE e per essa le amministrazioni non badano a spese, soprattutto in quelli di recente costruzione: doppia palizzata di sicurezza passiva, sensori di movimento, telecamere di videosorveglianza (anche nei dormitori e fino a 60 nei cortili), guardia esercitata dalla polizia, visite delle *Unidades de Intervención Policial* (polizia antisommossa) dentro i CIE (quando nelle carceri i funzionari sono civili e gli agenti di polizia non entrano nel recinto se non in situazioni di urgenza) etc.

¹¹ Questi maltrattamenti sono ampiamente documentati, tra gli altri, nei rapporti Cear (2009), Pueblos Unidos (2011 e 2012).

dolorosamente, che il moderno discorso dei diritti umani non è stato capace di essere all'altezza delle sue aspirazioni universali» (2010, p. 102).

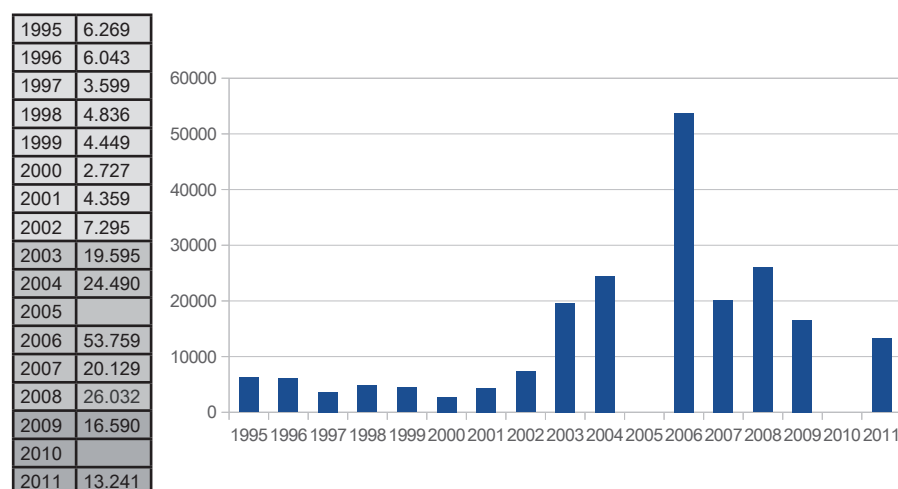
Queste violazioni di diritto non dipendono dalle azioni delle persone, ma da chi sono, mettendo in evidenza che per l'*Europa dei diritti* possono esserci persone che sono più umane di altre.

4. Uno sguardo retrospettivo. Il ruolo dei CIE nel controllo dell'immigrazione in Spagna

Finora abbiamo analizzato le caratteristiche dei CIE, la legalità che li regge e le irregolarità che si producono in essi, ma fermarci a questo punto implicherebbe una visione parziale della realtà, limitata da una prospettiva strettamente normativa. Per comprendere le loro funzioni è necessario analizzarne l'evoluzione nel contesto dell'immigrazione in Spagna negli ultimi anni.

I CIE sono serviti per governare l'entrata e l'espulsione degli stranieri nel Paese. Per l'analisi di quest'aspetto si relazionerà di seguito l'evoluzione delle presenze nei CIE negli ultimi quindici anni con il numero di migranti arrivati irregolarmente registrati in Spagna e il numero degli espulsi. L'imprecisione dei dati e la loro mancanza in alcuni anni ci impediscono di stabilire correlazioni o segnalare tendenze, ma non ci impediranno di evidenziare alcuni fatti rilevanti.

Il grado di affollamento annuale dei CIE è significativo rispetto all'uso che se ne è fatto nel corso di questi anni. Nell'arco del 2011 il numero di persone passate per uno dei CIE della Spagna è di 13.241, ovvero approssimativamente il doppio che nel 1995. Come si può osservare nel grafico che si presenta di seguito, non si è trattato di una progressione uniforme. Se tra il 1995 e il 2002 l'utilizzo dei CIE è relativamente basso, nel 2003 si è verificato un cambiamento di tendenza e il loro affollamento è aumentato di 12.000 persone rispetto all'anno precedente. L'anno in cui è stato internato il minor numero di persone nei CIE è stato il 2000, anno della modifica della legge sull'immigrazione (n. 4 del 2000), seguita da un processo di regolarizzazione. A proposito dell'aumento di internati verificatosi a partire dal 2003, il Difensore civico (2005) relaziona questo cambio di tendenza con l'aumento dei posti dei CIE, che passano da avere un massimo di 70 (a Malaga), ad avere una media di 120 posti. Dopo il picco di affollamento del 2006, il numero di persone internate nei CIE ha avuto tendenza a diminuire, eccetto nel 2008, anno in cui si è verificato un aumento di quasi 6.000 persone.



Fonte: Elaborazione propria. Le cifre di internamento corrispondono al numero di persone entrate nei CIE durante l'anno. Dati 1995-2001 (OSPDH, 2003, p.78); dati 2002-2004 (Defensore civico, 2005, p.170); dati 2007-2007 (Risposta del governo a interrogazione parlamentare 184/092491, del 26 gennaio 2011); dati 2008, 2009 e 2011 (Memoria Fiscalía 2009, 2010 e 2012).

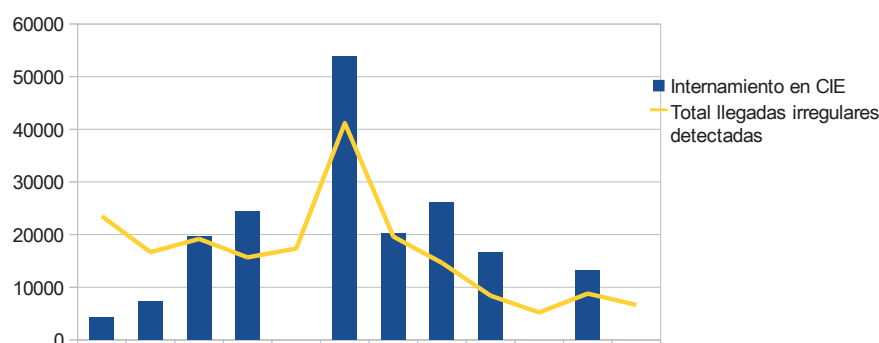
Pretendere di mettere in evidenza tutti i fattori che hanno potuto influire nelle variazioni dell'internamento nei CIE e nelle espulsioni sarebbe un lavoro eccessivamente vasto, ma di seguito se ne mostreranno alcuni.

Per comprendere questi dati dobbiamo prestare attenzione tanto alla popolazione totale dei migranti che la Spagna ha registrato durante quegli anni, quanto alle cifre di arrivi irregolari rilevati e alle espulsioni realizzate. Mentre Francia, Germania, Belgio o i Paesi Bassi sono da più di trent'anni Paesi di accoglienza per migranti e richiedenti asilo, i Paesi del sud come Spagna, Grecia o Italia, si sono convertiti in Paesi di destinazione dei flussi migratori solo a partire dagli anni Novanta. A causa della loro posizione geografica e alla loro breve storia come ricettori di migranti, le politiche migratorie di questi Paesi si sono basate soprattutto sul contenimento e sul controllo dei migranti. In concreto, la Spagna si è convertita in un Paese di destinazione dell'immigrazione solo a partire dal 1991, quando per la prima volta ha avuto un bilancio migratorio positivo. Quando nel 1991 sono stati censiti circa 350.000 stranieri, cifra realmente bassa (meno dell'1% della popolazione totale), nel 2003 la cifra è cresciuta fino a 2.700.000 e a 4.150.000 nel 2006 (980.000 dei quali provenienti dall'Ue). Questo significa che l'immigrazione si è moltiplicata per dodici in appena quindici anni (Fernández, Ortuño, Manavella 2008, p. 233). Sulla base dei dati Eurostat nel 2011 sono state ri-

levate 5.654.600 persone di nazionalità straniera residenti in Spagna. Questo aumento della popolazione, così come la sua concentrazione in alcuni luoghi del Paese ha fatto sì che l'immigrazione si facesse definitivamente sempre più visibile per la popolazione autoctona e che si convertisse poco a poco in un fenomeno problematico.

Il 2006, anno in cui, secondo il governo, sono state internate 53.759 persone, coincide con il picco di arrivi di migranti subsahariani nelle Isole Canarie, attraverso i cosiddetti *cayucos*, che partivano dalle coste del Senegal, della Mauritania e del Sahara Occidentale.

Se mettiamo in relazione il grado di affollamento dei CIE con il numero di arrivi irregolari rilevati possiamo osservare che dal 2003 seguono una tendenza simile, nonostante nella maggior parte degli anni si tenda a internare più persone di quelle arrivate irregolarmente. Questi dati ci mostrano che in momenti determinati la popolazione dei CIE è stata soprattutto composta dai migranti recentemente arrivati in Spagna, ma che con la diminuzione degli arrivi e con la minor diminuzione del numero di internamenti dobbiamo dedurre un maggior uso di questa misura durante l'inoltro dei procedimenti di espulsione e le espulsioni penali. Così è mostrato nel seguente grafico.



Fonte: Elaborazione propria. Dati del Ministero dell'interno pubblicati nel *Balance de Lucha contra la inmigración ilegal* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e nel *Balance de lucha contra la inmigración irregular* 2012. Il totale degli arrivi irregolari è stato ottenuto mediante la somma degli arrivi sulle coste spagnole e alle città di Ceuta e Melilla. Si deve tenere in considerazione che per il 2002, 2003 e 2004 non sono disponibili i dati degli arrivi alle due città, per cui il numero degli arrivi potrebbe essere superiore.

Sebbene dall'anno 2001 l'arrivo irregolare di migranti si è mantenuto costante, l'aumento dell'anno 2006 implica un chiaro punto di inflessione, seguito da una grande diminuzione. Nel grafico si mostra la somma degli

arrivi attraverso le coste spagnole e le città di Ceuta e Melilla, ma anche la distribuzione delle principali zone d'entrata è variata. Queste variazioni sono relazionate all'incremento della vigilanza e del controllo in determinate zone e agli arrivi ad altri luoghi della costa mediterranea. Si può evidenziare, per esempio, che nel 2005 sono arrivate a Ceuta e Melilla 5.566 persone e soprattutto che nel 2006 ne sono arrivate 31.678 alle Isole Canarie. Questa maggiore o minore pressione su determinate zone è inoltre riflessa nel grado di affollamento dei CIE, i quali non solo erano sovraffollati (53.759 persone nel 2006), ma sono stati addirittura affiancati dall'utilizzo di strutture di *emergenza* per ospitare i migranti giunti alle Isole Canarie o sulle coste dell'Andalusia, e di cui si sono ampiamente denunciate le condizioni di precarietà in cui erano alloggiati gli immigrati¹².

Al contrario, sei anni più tardi, sulle coste delle canarie sono giunte appena 173 persone, il CIE di Fuerteventura è stato chiuso per mancanza di occupazione e nel marzo 2012 c'erano solo 13 persone nel CIE di Las Palmas e 16 in quello di Tenerife.

Nonostante quantitativamente il numero di migranti che arriva nell'Unione europea attraverso le coste dei Paesi meridionali è insignificante rispetto al totale dei migranti che giungono attraverso gli aeroporti delle città europee, la visibilità internazionale di questo fenomeno, della grande quantità di perdite di vite umane e delle violazioni di diritti verificatesi sulle coste di Andalusia, Sicilia, Lampedusa, Canarie e delle città di Ceuta e Melilla hanno catturato l'attenzione politica e mediatica europea, specialmente durante l'estate del 2006 (Spijkerboer, 2007; Carling, 2007). Di fronte a questo l'Unione europea e i Paesi coinvolti hanno articolato un insieme di risposte politiche e misure operative. Da un lato, si è sviluppato il cosiddetto *approccio globale* delle migrazioni e si è evidenziata la necessità di aumentare le relazioni e la cooperazione con i Paesi terzi per rafforzare il dialogo con essi in modo da poter affrontare le cause della migrazione, ma soprattutto, per poter applicare misure operative di vigilanza in questi Stati¹³. Dall'altro lato si è rafforzata la vigilanza e il controllo delle frontiere marittime esterne per

¹² Si tratta dei campi provvisori situati nelle zone di Las raíces a Tenerife o La Isleta nella Gran Canaria, o tra gli altri i vecchi insediamenti militari dell'isola de las Palomas a Tarifa (*Interior recluye a inmigrantes en un cuartel abandonado en la isla de las Palomas en Cádiz*, El Mundo, 01/11/2006)

¹³ Questo *approccio globale* è stato criticato per la preminenza delle prospettive del controllo e della sicurezza a discapito di altre dimensioni menzionate in questa iniziativa (Spijkerboer, 2007, p. 1333)

combattere efficacemente l'arrivo di migranti nell'Unione europea (e, a sua volta, per evitare la perdita di vite umane). Per questo si è chiesto agli Stati membri che si impegnassero nella cosiddetta *gestione integrata* delle frontiere. I Paesi coinvolti, ma soprattutto la Spagna, hanno chiesto la *solidarietà* e la *responsabilità* del resto degli Stati europei per gestire le frontiere comuni europee, mediterranee e atlantiche, e per questo si è rafforzata l'implementazione degli strumenti comuni, tale come il dispiegamento di Frontex e in concreto, della operazione chiamata Hera (Fernández Bessa, 2008).

In questo contesto il governo spagnolo ha blindato la totalità delle sue coste (fatta eccezione per il Mar Cantabrico) con il cosiddetto Sive (Sistema integrato di vigilanza esterna) composto da sofisticati sistemi tecnologici per facilitare il rilevamento, l'identificazione, l'inseguimento e l'intercettazione di qualsiasi imbarcazione che si avvicini alle coste spagnole.

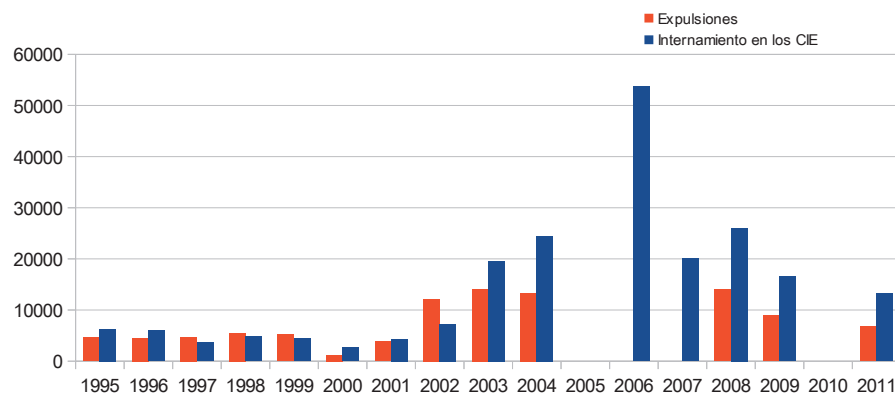
Inoltre il governo si è impegnato a dare alle politiche migratorie un dimensione internazionale, moltiplicando i contatti diplomatici con i principali Paesi dell'Africa Subsahariana di origine e di transito delle migrazioni¹⁴.

Come si può osservare nel seguente grafico, il rafforzamento del controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea mediante i sistemi di vigilanza, le operazioni dell'agenzia Frontex e le azioni di cooperazione tra corpi di polizia, hanno provocato una diminuzione nel numero e delle zone di uscita ed entrata dei migranti, ma non ne sono gli unici fattori e bisogna inoltre prendere in considerazione gli effetti della crisi economia nei Paesi del sud europeo, così come le politiche e i cambiamenti legislativi di entrambe le coste del Mediterraneo. Tutto questo ha significato cambiamenti importanti nell'affollamento dei CIE e nelle loro funzioni.

Sulla base di quanto esposto finora, la funzione ufficiale dei Centri di internamento è quella di facilitare l'esecuzione delle espulsioni, oltre a permettere la *restituzione* dello straniero intercettato per ingresso irregolare. È per questa ragione che il numero di detenzioni ha una certa relazione con il numero di arrivi, ma generalmente lo supera.

¹⁴ Durante il 2007 si è costituita la *Direzione generale di relazioni internazionali e immigrazione* e si è estesa a membri dell'Interno di: Mauritania, Senegal, Mali, Guinea Bissau, Guinea Conakry e Capo Verde (*Balance de la lucha contra la inmigración ilegal* 2007, Ministero dell'interno). In questo modo, il Ministero degli esteri e della cooperazione è diventato un attore protagonista nello sviluppo di alcuni aspetti di queste politiche: la firma degli accordi di riammissione e sui flussi del lavoro; l'incremento della collaborazione con i Paesi vicini, con i Paesi di origine e transito migratorio, il vincolo tra immigrazione e sviluppo, eccetera.

L'evoluzione del numero di detenzioni, insieme a quello dei rimpatri che si realizzano a partire dai CIE (siano questi per un procedimento d'espulsione o di un procedimento di *restituzione*), ci permette di conoscere più direttamente la relazione tra l'uso della misura cautelare e la funzione assegnata. Purtroppo, il governo non pubblica queste informazioni, ma di seguito si mostra una ricostruzione parziale di questi dati, che nonostante l'incompletezza, ci permette di approfondire alcuni aspetti. In concreto, si mette a confronto il numero di detenzioni con il numero di espulsioni ossia i procedimenti di espulsione eseguiti durante l'anno.



Fonte: dati 1995-2001: OSPDH, 2003, p. 78; dati 2002-2004: Difensore civico, 2005, p. 132; dati 2008, 2009 e 2011: Memoria Fiscalía 2009, 2010 e 2012. Elaborazione propria.

L'assenza di dati impedisce di dare interpretazioni eccessivamente specifiche, ma nel grafico è possibile osservare che sebbene il numero di detenzioni sia soggetto a grandi oscillazioni in questi quindici anni, la cifra delle espulsioni (negli anni in cui disponiamo del dato) non è variata di molto. Inoltre possiamo osservare che a partire dal 2003 il numero di persone internate nei CIE è stato sempre superiore al numero di espulsioni eseguite. Sebbene sia possibile che alcune delle persone internate siano potute essere rimpatriate attraverso altre formule legali (restituzione o negazione d'entrata), queste cifre mostrano che in molte occasioni l'internamento è inefficace in relazione alla sua funzione ufficiale. Tuttavia, come indica Silveira (2002, p. 94), in conseguenza al fatto che l'amministrazione non sia in grado di eseguire tutti gli ordini di espulsione che detta, i CIE compiono altre due funzioni: «operano, in primo luogo, come centri di identificazione e di convalida dei

dati degli stranieri *detenuti* e, in secondo luogo, come istituzioni creatrici di stranieri a-legali e marginali».

Con questi dati possiamo inoltre avvalorare la tesi, già mostrata in precedenza, che il numero di detenzioni sia maggiormente correlato al numero di arrivi che al numero di rimpatri realizzati. In questo senso, oltre alle funzioni menzionate dobbiamo sottolineare il protagonismo dei CIE nel controllo delle frontiere, soprattutto negli anni tra il 2003 e il 2008. Il sovraffollamento dei CIE della frontiera sud e le pessime condizioni in cui si trovavano i migranti detenuti durante tale lasso temporale, acquisirebbe pertanto una rilevanza simbolica molto importante. Come afferma Walters (2010, p. 95), si trasmetteva in questo modo la durezza del sistema migratorio: da un lato veicolavano ai possibili nuovi migranti il messaggio dissuasorio che in Europa non sarebbero stati ben accolti e, dall'altro, trasmettevano alla popolazione autoctona il messaggio che si stesse facendo tutto il possibile per evitare l'arrivo di *stranieri poveri*.

Infine, non dobbiamo dimenticare che sebbene non lo si possa dedurre chiaramente dai dati mostrati, se prendiamo in considerazione le ultime modifiche legislative, possiamo stabilire che la sproporzione tra l'abbassamento del numero degli arrivi irregolari e il numero di espulsioni e detenzioni possa attribuirsi a un aumento delle cosiddette *espulsioni qualificate*, ovvero quelle relazionate con il sistema penale, riservate a persone con precedenti o accusate di qualche crimine o infrazione del codice penale, così come il governo dimostra anno dopo anno nei suoi *bilanci di lotta contro l'immigrazione illegale* ed esprime nei suoi discorsi pubblici¹⁵. Concretamente, le riforme legali sono state rivolte a fomentare e facilitare l'espulsione dei migranti che potessero essere legati alla criminalità (anche soltanto accusati e prima di una sentenza giurisdizionale, articolo 57.7 Loex). Ciò avviene attraverso la modifica della legge sull'immigrazione del 2003 (legge n. 11 del 2003), attraverso la creazione della *Brigata di espulsione di delinquenti stranieri del Corpo nazionale di Polizia (Bedex)*, creata dal Ministero dell'interno nel 2009, la cui missione è «il rimpatrio dei delinquenti stranieri con numerosi precedenti penali e/o

¹⁵ Secondo il Ministero dell'interno «la creazione della Bedex ha permesso migliorare l'efficacia delle espulsioni qualificate: nel 2011 furono espulsi 9.114 delinquenti stranieri contro i 8.196 del 2010, il che attesta un aumento di 918 delinquenti espulsi. Nel 2009, se effettuarono 7.591 espulsioni qualificate, che spinge il dato fino al 2011 a un aumento di 1.523 delinquenti espulsi. Mentre le espulsioni qualificate aumentano dell'11,2%, quelle non qualificate diminuiscono del 31,2%. Ogni 10 stranieri espulsi, 8 hanno precedenti penali o giudiziali» (Nota stampa del Ministero dell'interno del 2 febbraio 2012).

giudiziari o implicati in fatti criminali», e ancora attraverso la recente riforma dell'articolo 89 del Codice penale, riferita alla sostituzione della pena carceraria con l'espulsione (legge n. 5 del 2010). In questo scenario e con l'esplicito pretesto di svuotare le carceri nell'attuale contesto di tagli economici per far fronte alla crisi, sempre più migranti con condanne penali sono portati ai CIE per essere espulsi in sostituzione alla condanna, durante la sua esecuzione o una volta scarcerati (avendo precedenti penali), indipendentemente dalla loro condizione amministrativa prima di entrare in carcere e dagli anni di residenza in Spagna.

Per questo possiamo affermare che fino al 2008 il protagonismo dei CIE sia stato funzionale al controllo delle frontiere esterne, a partire dal 2009 il loro ruolo principale si sta traslando verso l'interno del territorio, mediante l'assunzione della gestione penale dell'immigrazione. Sebbene questo tipo di gestione dei migranti, relazionata con la criminalità e l'ordine pubblico, non sia una novità (Monclús, 2008), lo è in assoluto il ruolo che stanno assumendo i CIE nella gestione di questo fenomeno, il quale costituisce un ulteriore passo in direzione del trattamento dei migranti come soggetti pericolosi e dell'abbandono dell'ideale risocializzante delle pene privative della libertà (De Giorgi, 2005).

5. Conclusioni

Nel presente articolo si sono offerte tre visioni dei CIE in Spagna che devono leggersi congiuntamente. In primo luogo si è illustrato il profilo dei CIE in un determinato momento mediante i dati riferiti alla loro ubicazione, al numero di posti disponibili, al grado di affollamento, alle nazionalità delle persone detenute, ai loro costi, eccetera.

Nel secondo paragrafo si sono osservati i CIE da un punto di vista legislativo, transitando per la loro natura giuridica, le loro specificità, i presupposti per i quali una persona può essere internata, i diritti dei detenuti e le condizioni di detenzione.

Questo *dover essere* è stato però contraddetto dalla realtà dei CIE e si è argomentata la discutibile legittimità di questi Centri, la relazione tra detenzione ed espulsione con la criminalizzazione degli immigrati e infine le violazioni dei diritti umani che si producono nei CIE. Tutto questo ci ha permesso di sostenere l'esistenza di un diritto penale specifico per gli stranieri (Silveira, 2002), per il quale i migranti sono discriminati e sottomessi a controlli polizieschi condizionati dall'appartenenza etnica e che, purtroppo, i diritti umani non sono garantiti a tutti i cittadini allo stesso modo.

Nel terzo paragrafo si sono analizzati i dati sull'utilizzo dei CIE negli ultimi quindici anni, mettendoli a confronto con i numeri degli arrivi irregolari rilevati nel Paese e con il numero di espulsioni effettivamente eseguite. Si sono quindi illustrate distinte fasi che corrispondono a distinte funzioni che sono state assegnate ai CIE negli ultimi anni. In una prima tappa, fino al 2003, i CIE si sono utilizzati relativamente poco e non hanno avuto un ruolo centrale nelle politiche migratorie. Nel periodo tra il 2003 e il 2008 i CIE hanno invece avuto un ruolo da protagonista nel controllo dell'immigrazione irregolare nella frontiera sud. La loro funzione è stata quella di identificare i migranti e ridistribuirli per la penisola, lasciandoli in una situazione di alegalità, ovvero, senza accesso ai pieni diritti come cittadini. Infine, a partire dal 2009, in un contesto di moderazione degli arrivi di popolazione migrante in Spagna e allo stesso tempo di crisi economica, di aumento della disoccupazione e di tagli sociali, i CIE assumono sempre più un ruolo rilevante rispetto alla gestione della criminalità legata ai migranti, che frequentemente appaiono criminalizzati. L'incerta e complessa legalità dei CIE fa sì che siano istituzioni flessibili, facilmente adattabili alle necessità di gestione e controllo della popolazione, in accordo al contesto sociale.

Le politiche di controllo e selezione dei flussi migratori incontrano la loro legittimazione nella sempre più abituale criminalizzazione delle persone migranti. Capri espiatori nei mezzi di comunicazione, discorsi xenofobi dei partiti politici di estrema (e non troppo estrema) destra, retate poliziesche che l'unico effetto che hanno è quello di stigmatizzare persone e quartieri interi... In definitiva, come afferma Iker Barbero (2012), si tratta di complessa macchina di *orientalizzazione*, ovvero, in grado di costruire il migrante come un selvaggio, illegale, di impossibile integrazione e addirittura potenziale terrorista, per legittimare strategie, discorsi e strumenti governativi della mobilità umana a livello globale.

Oltre alla funzione dei CIE di assicurare le espulsioni compaiono una serie di funzioni simboliche non meno importanti. Svariati autori interpretano queste funzioni simboliche in termini di demarcazione della cittadinanza, di costruzione in un'alterità o, come afferma Silveira (2011), come «frontiere interne che determinano chi non forma parte della comunità» e che pertanto non vengono trattati come soggetti con pieni diritti, ma come *semi-persone*. In base al contesto sociale, i CIE appaiono con tutta la loro forza di *demarcazione dello status di cittadinanza*, tanto nelle frontiere esterne, quanto per il controllo interno della popolazione. In questo senso i CIE sono inseparabili dalla deportazione, o meglio detto, utilizzando il termine di De Genova (2010) dalla *deportabilità*, poiché indipendentemente dalle espulsioni che si realizzano o meno, la deportabilità dei migranti acquisisce un valore centrale

nel loro ruolo di lavoratori e nella possibilità di essere sottomessi a sottosistemi legali speciali, nel senso che le deportazioni contemporanee (e la detenzione che ne deriva), sono pratiche esclusivamente riservate agli stranieri (Walters, 2010, p. 98).

In questo modo, il dispositivo di deportazione e i suoi effetti come configuratore della cittadinanza basata sulla territorialità come presupposto per essere soggetto di diritti, attualizza l'idea della cittadinanza come posizione sociale privilegiata che lo Stato assegna a certi individui per motivi totalmente arbitrari e la allontana dalla sua concezione universalista, ugualitaria e inclusiva. In qualche modo, la cittadinanza negata ai migranti appare come il marchio della colonia nell'attualità, un'impronta che finisce con riprodurre le forme coloniali di potere e le accompagna nella quotidianità.

BIBLIOGRAFIA

Amnesty international (2011), *Spain: Stop racism, not people: Racial profiling and immigration control in Spain*, in <http://www.amnesty.org/es/library/asset/EUR41/011/2011/en/60096e3f-ce52-4e7d-982a-b7a54291c941/eur410112011en.pdf>.

Alarcón, I. y Martín, L.V. (2009), *Centros de internamiento de extranjeros*, Revista *Otrosí del Aula de migración del Colegio de Abogados de Madrid*, Suplemento febrero 199, pp. 22-23.

Barbero, Iker (2012), *Orientalising citizenship: the legitimization of immigration regimes in the European Union*, en *Citizenship Studies*, volume 16, issue 5-6, special issue: "Citizenship after Orientalism: an Unfinished Project".

Brandariz, José Ángel y Fernández Bessa, Cristina (2011), *The Construction of Migrants as a Risk Category in the Spanish Penal System*, en S. Palidda (ed.), *Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century*, Ashgate, Farnham, 2011, pp. 197-212.

Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (2011), *Controles de identidad racistas en Madrid. Informe de las Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (2010/2011)*, in http://www.gugms.net/brigadasddhh/INFORME_BRIGADAS_2011.pdf.

Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (2012), "Cuando la vulneración de derechos se normaliza. Contrles de Identidad Racistas en Madrid", 2º Informe de las Brogadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos (2011-2012), in <http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2012/12/Informe-Brigadas-Vecinales-2011-2012.pdf>.

Carling, Jørgen (2007), *Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders*, en *International Migration Review*, 41(2), pp. 316-343.

CEAR (2009), *Situación en los centros de internamiento para extranjeros en España*, Informe Técnico realizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del Estudio europeo DEVAS.

Cornelisse, Galina (2010), *Immigration Detention and the Territoriality of Universal Rights*, en De Genova, N. y Pleutz, N. (ed.), *The Deportation Regime. Sovereignty, space and the freedom of movement*, Duke University Press, Durham & London, pp. 101-122.

De Genova, Nicholas (2010), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement*, en De Genova, N. y Pleutz, N. (ed.), *The Deportation Regime. Sovereignty, space and the freedom of movement*, Duke University Press, Durham & London, pp. 33-65.

De Giorgi, Alessandro (2005), *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*, Virus, Barcelona.

De la Serna, Cristina y Villán, Carlos (2011), *Dictamen. Los Centros de Internamiento de Extranjeros*, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Ginebra.

Fernández Bessa, C., Ortuño Aix, J.M. y Manavella Suárez, A. (2008), *Los efectos de la cultura de emergencia en la criminalización de los inmigrantes*, en Puente Aba, Luz María; Zapico Barbeito, Mónica; Rodríguez Moro, Luis (coords.), *Delincuencia organizada, inmigración y terrorismo. Retos contemporáneos de la política criminal*, Comares, Granada.

Fernandez Bessa, Cristina (2008), *El Estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa*, en Vv.Aa., *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, Virus, Barcelona, pp. 135-158.

Fernandez Bessa, Cristina (2013), *¿Qué pasa en la valla de Melilla?*, en *Masala*, 65, gener-febrero 2012.

Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo, SOS Racismo (2009), *Para quien quiera oír ... Voces desde y contra los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIES)*, Madrid.

Foro para la integración Social de los Inmigrantes (2012), *Informe sobre el estado de la situación de la población extranjera*, abril 2012, Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Gil-Robles, Álvaro (2005), *Comisario para los Derechos Humanos, Informe sobre su visita a España*, 10-19 de marzo 2005.

Izuzquiza, Daniel y Manzanedo, Cristina (2011), *Expulsiones forzadas de España: los centros de internamiento de extranjeros (CIE)*, Documentación Social, n. 161, Cáritas, p. 156.

Jarrín Morán, Adriana, Dan Rodríguez, García y Javier de Lucas (2012), *Los Centros de Internamiento para Extranjeros en España: una evaluación crítica*, en Revista *CIDOB d'afers internacionals*, n. 99, septiembre 2012, pp. 201-220.

Migreurop (2012), *CIE, derechos vulnerados. Informe sobre los centros de internamiento de extranjeros*, disponible en http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Informe_CIE_Derechos_Vulnerados_2011.pdf.

Monclús Massó, Marta (2008), *La gestión penal de la inmigración. El recurso al sistema penal para el control de los flujos migratorios*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Pernía, Luis, Rodríguez, J.L. et al. (2009), *Centros de internamiento de extranjeros: Cárceles encubiertas. Plataforma de Solidaridad con los/las inmigrantes de Málaga*, Tercera Prensa - Hirugarren Prentsa (2ª edición).

Plataforma "Que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE" (2012), *Preocupaciones ante la regulación de los CIE*, disponible en: <https://docs.google.com/open?id=0BzEEXM-xHBCIWU85b0c4dEk4dzA>.

Pueblos Unidos (2012), *Miradas tras las rejas. Informe el CIE de Aluche en 2011*, Madrid.

Sánchez Tomás, José Miguel (2012), *El "mínimo sufrimiento necesario"; alternativas al internamiento de inmigrantes irregulares*, en Fundación Ciudadanía y Valores, disponible en http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1348050975_minimo_sufrimiento_necesario.pdf.

Silveira Gorski, Héctor (2002), *Los Centros de Internamiento de Extranjeros y el futuro del Estado de derecho*, en *Mientras Tanto*, n. 83, Barcelona, 2002, pp. 93-102.

Silveira Gorski, Héctor (2011), *Estados expulsores y semipersonas en la Unión Europea*, en *Revista Crítica Penal y Poder*, n. 1, 2011, septiembre, pp. 1-21.

Spijkerboer, Thomas (2007), *The Human Costs of Border Control*, en *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007 p. 133.

Vadere, Petra (2013), *Sobran las razones: ¡CIErre YA!*, en *Rojo y Negro*, n. 266.

Walters, William (2010), *Deportation, Expulsion and the International Police of Aliens*, en De Genova, N. y Pleutz, N. (ed.), *The Deportation Regime. Sovereignty, space and the freedom of movement*, Duke University Press, Durham & London, pp. 69-100.

Women's Link Worldwide (2012), *Mujeres en los Centros de Internamiento: Realidades entre rejas*, disponible en <http://www.womenslinkworldwide.org/whw/bajarFS.php?tl=3&per=158>.

MIGRATION AND STATE CRIMES. A CRITICAL CRIMINOLOGICAL APPROACH AND A CASE STUDY IN GREECE

Stratos Georgoulas e Dimos Sarantidis

The critical criminological thought can and has to discuss about the relation between crime and migration issues. By invalidating the myths that constitute common rhetoric in political and media analysis – through which repression policies become stricter and stricter - State crime and the crimes of bodies of official and unofficial social control against refugees and immigrant populations are coming into light. A fundamental question is whether or not planned or enforced State policies can become or are the real crime. The present article first makes some theoretical assumptions on the issue of State crimes against migrant populations and then seeks to examine the application of those theories in practice through a case study taking place in a refugees' and immigrants' detention centre in Greece.

Keywords: Detenione amministrativa; crimini dello Stato; migrazione; criminologia critica.

1. Migration and the role of critical criminology

The critical criminological discourse should ask questions concerning the root of the problem and not the superficial empirical explanation of the connection between criminal pathogenicity and population displacement. In particular, the issue of connecting moving populations and crime has developed a wave of misunderstanding, which is reflected in conventional criminological researches, and is also reproduced and maintained in the wider society through the fear of victimization. Quantitative researches of *gangs* of migrants (White et al., 1999; Collins et al., 2000) and over-representation of migrants in crime are considered statistically unreliable, since one cannot prove a direct causal relationship (Mukherjee, 1999). In addition, they do not take into account the over policing of migrant populations and discri-

mination against them deriving from the mechanisms of justice (Cunnen, 1995). Furthermore, such a ratio is maintained almost two centuries, as shown in the research of Pearson (1983) for England in the 19th century and of Gleeson (2004) for Australia at the end of the century, culminating in the researches of the School of Chicago in the first half of the twentieth century, and guided much of the subsequent U.S. research and theory (Taylor, Walton and Young, 1973).

The critical criminological discourse is not only criticizing the continuous production of relevant research findings. It raises questions such as, why the State operates selectively in order to define an act as criminal by setting aside other operations that cause social harm, many of which are produced by the State and its institutions at the expense of displaced populations? The *new criminology* thinking highlights questions like the following: why are immigrants and refugees over-represented in official victimology statistics (Poynting, 2008)? Why crimes against migrants are not recorded by official agencies of social control and are not treated as crimes against victims who are non-immigrants (Poynting and Noble, 2004)? Why the State does not face the same way accidents (sometimes fatal) with immigrant victims (Tombs, 2007; Hocking and Guy, 2008)?

Especially on the issue of refugees and asylum seekers, the critical criminological discourse has started to ask questions such as why the *developed* countries with a lower number of refugees (in relation to the *developing*) are characterized by the most as oppressive and repressive policies (Pickering, 2008)? Why the policies enforced at borders by the official social control oppress human rights without relying on international agreements and laws (Wonders, 2006)? How some specific governmental policies target refugees as a vulnerable population causing social damage and revealing the failure of the welfare state systems (Crawly, 2001; Hathaway, 1991)?

The critical criminological discourse has begun to manifest interest in highlighting the issue of crimes of the State against refugee populations. The act of the entrance of a migrant into a country is automatically been characterized as illegal, without even the recognition of the basic rights recognized by the criminal law procedure. We put forward the following general research hypotheses:

- How the structure, function and specific practices that take place in detention centres (such as prolonged detention, living conditions, the response by the agencies of formal social control, and methods such as body control) cause harm to detainees (Silove et al., 2000), with special reference to unaccompanied minors (Human Rights and Equal Opportunity Commission, 2004) and private detention centres (Pickering, 2008).

- How non-repressive policies, as part of a welfare policy, cause problems of exclusion from health services, education, employment, etc., by essentially preventing the enforcement of announcements concerning integration/inclusion and attain these people as outsiders, making them vulnerable to the operation of formal social control (Esmaili and Wells, 2000; Fitzpatrick, 1999; Fitzpatrick, 2000; Gibney, 2000).
- By what means does the policing at the border operate and how the border control, as an on-going process (Weber, 2000) changes the character of the border and reconstructs the nature of structural powers beyond established and recorded in official legal documents formalities of national sovereignty, international relations and universal human rights (Aas, 2011). In this problematic area, issues of the surveillance of the body are brought, and body can be an identity that can serve as key access (or exclusion from) modern society (Aas, 2006).

Concerning the Greek reality, and according to what is mentioned above, the question of how the immigration and refugee policy, determines the terms *deviation* and *crime*, in relation to migrant populations, should be clarified in a historical and social context. Special emphasis should be given to the fact that terms and control bodies that have been developed in the early twentieth century in order to reproduce the police of non-assimilation and illegal immigration are used (Georgoulas, 2009).

In terms of a scientific approach to this phenomenon there is a need to put specific research questions concerning the crimes of the State against migrants, by participating in the above mentioned critical criminological debate, and respond by presenting a case study, which also aims to initiate a future criminological research orientation in Greece.

2. A Case Study: The Refugees and Immigrants Detention Center of Pagani

2.1. Living conditions

Seeking to study more effectively crime policies on migrant populations in Greece, a participant observation took place from April 2009 to March 2010 in Pagani detention centre located near the town Mytilene at Lesbos.

It is important to note that the *reception centres* although existing as an infrastructure were never been formally instituted by the State. Another paradox of the *reception centres operation* is the peculiar administrative ar-

rangements characterizing them, since there is not any specific State body responsible for the administration of the infrastructure.

Regarding the case of Lesbos island during the decade of 1990, migrants arriving, were arrested, and then driven to monasteries and churches in the village of Agiasos. In 2001 the first detention centre in Mytilene (capital of Lesbos) began operating in an open camp near the airport. After a transfer of the detention centre to an old prison in Mytilene in 2003 the detention centre was transferred to a former storehouse at an area, called Pagani. It kept working until August 2010. Specifically, in October 2009, following a visit by the Deputy Minister of the Citizen Protection a temporary shutdown of Pagani was ordered¹. Serious allegations of human rights violations had been reported by European and domestic organizations. In addition, protests and demonstrations, during the summer of 2009, took place by the local community and the European movement NoBorder. Revolts and hunger strikes by the hundreds of detainees were also an almost every day phenomenon. The actions of NoBorder contributed decisively in making the Pagani case widely known at a European level, so that Pagani was at that time, the most famous detention centre of immigrants and refugees in Europe.

The living conditions in the detention centre were extremely difficult. The number of detainees during the winter months was limited in contrast to the summer period. The official capacity of the centre could in no case exceed the 280 people. In summer 2008 the detainees were more than 1000. In April 2009 the detention centre population reached the number of 90, in May 200, in June 400, in July 800 and during the months of August and September exceeded even the number of 1000. In October the number was between 600 and 800 detainees. The awful conditions of detention, but also some issues linked to the internal function of the centre – including the absence of basic facilities, overcrowding, and different speeds of release of the detainees² – were some of the main reasons for continuous revolts of detainees and demonstrations by citizens.

¹ Despite that order, Pagani remained open from November 2009 until August 2010 and refugees were still detained for a period of 1-2 days until the bureaucratic procedures were fulfilled in order for the detainees to be transferred to other detention centers in Greece.

² By saying “different speeds of release of the detainees” we mean that, without specific reasoning by the authorities, a detainee was very often released, for example in a 10 days period, while another detainee could remain detained for weeks or months. This practice was making detainees wonder why there is such injustice and different treatment and caused uncertainty since nobody knew the exact date of his/her release.

In Pagani there were seven rooms, one of which was for the detention of women and one or two – depending on the population – for the detention of unaccompanied minors. In the remaining five or six rooms, men of various nationalities were detained. In many cases more than one hundred people had to share one toilet and one bathroom, water supply and drainage were not properly working since they were old and there were often leaks, bad smells and as a result serious health risks. The chambers, the mattresses and blankets were always dirty. In winter the heating was inadequate, while conversely, the summer temperatures inside the chambers were very high, as there was almost no ventilation. The phone booths were in the yard, while the yarding of the detainees was not always taking place in an everyday basis. Wards housed detainees from different countries and different religions and this was often leading to great tension. For example, in mid-June 2009 there was a fighting between Egyptians and Somalis, leading many to go to hospital with serious injuries. The existence of permanent medical staff was also problematic as there were days when there was no doctor at the detention centre, while the days the doctor was present, she remained there for a very limited time.

The detention period was ranging from several days to several weeks or months and the detainees never knew the exact date of their release. This uncertainty was leading to intense nervousness of detainees, which, combined with the bad detention conditions frequently lead to riots and hunger strikes. Particular concern was caused by the prolonged detention of unaccompanied minors, since a considerable time was required (several weeks to months) firstly for a commissioner to be designated to assume responsibility of their temporary custody and secondly to find a special reception centre to host unaccompanied minors. So, keeping minors (whose ages usually ranged from 10 to 18 years old) was a clear violation of the rule of law both domestic and international.

As it is shown from the above, there was a serious violation of basic human rights in Pagani. The detention centre operated without the specialized personnel required and without the basic organization and infrastructures. According to the UN High Commission for Refugees, a migrants' reception centre requires adequate living conditions, access to legal aid, free movement, access to education and employment. None of those was applicable in the case of Pagani.

2.2. The role of the Greek police and detainees' rights

In accordance with Greek law on the procedure for international protection, the authority responsible for such requests is the Greek Police. Howe-

ver, the examination and judgement of international protection applications by the police is in contradiction with the simultaneous role of the police to prevent irregular migration. There are, therefore, reasonable doubts about the possibility of developing an objective and impartial judgement by a deciding body, which is in a *conflict of interest* position. Moreover, for an objective assessment regarding the applications for international protection there must be a substantial knowledge of refugee law and continuing information on socio-political developments in countries of origin of applicants. The fulfilment of these conditions is demanding for these decision-maker and consultant bodies, which are, however, charged both with numerous other police and administrative functions, and have not the appropriate scientific training in order to judge fairly on asylum applications.

a) *Police violence*

In the case of the detention centre of Pagani, during the field research, phenomena of intense psychological violence and in many cases physical violence were observed. Regarding the cases of physical violence, it was not possible in some cases to obtain sufficient evidence of guilt of the police, and in many other cases the detainees themselves did not wish to bring any legal action because of the fear that the police would make reprisals. This was often expressed by detainees in conversations we had with them. For example, we were informed by a group of seven Afghans in June 2009 about: "Police yesterday came in our room and hit us when we asked them to let us get out in the yard for a while, because for three days now we were in our rooms all the time". In July 2009, a group of five Somalis reported a similar incident concerning verbal and physical violence when some detainees complained about the lack of some essential supplies. In all cases the detainees indicated that they do not wish to complain formally about these incidents because of fear.

In another case, on 29 June 2009, the Greek authorities led two Palestinian families (two couples with children) to the detention centre. They were extremely physically and psychologically tired, since they had just been arrested, after a long and dangerous journey in the sea. In the sight of the very bad condition of the detention centre, the overpopulation and the fact that husbands would be separated from their wives and children, the Palestinians started complaining about this treatment. The police did not seem to understand them at all and these complaints led one police officer to start talk in an offensive way. The families' kids started crying while one of the women was in the 5th month of pregnancy and was extremely worried because of the discomfort suffered and the great psychological pressu-

re. The other woman had severe pain in her body (much later when they went to the detention centre, the doctor told her she should make special medical exams, since it was likely to have stones in her kidney), while the children continued to cry. A police officer came with very fast pace and started shouting: "Get into the wards! You will not do what you want, we are the bosses!" He began pushing the detainees and especially the father who had in his lap his seven-year old daughter, who was crying constantly watching the policeman turning against her father. The policeman also turned and shouted against the pregnant woman and then pushed her. The woman got terrified and started running shouting: "My baby! I am pregnant! This is Guantanamo!" The rest of the family was following her until the police stopped them. The police called an ambulance and the pregnant woman went to the hospital. This was one indicative incident showing the racist and violent attitudes, characterizing many of the police officers in Pagani. The sight of a police officer swearing and pushing a woman, even if he did not know that she is pregnant, and pushing a father holding in his arms his child, is repulsive and problematic. Despite the fact that this was another incident of police violence, the victims didn't want to bring any charges against the police. They just wanted to leave the detention centre as soon as possible.

On the 23 October 2009 a report was made to the Police Headquarters for an incident concerning the beating of detainees during an uprising, and especially for the case of intense physical violence against a Palestinian seventeen-year-old unaccompanied minor. An administrative examination took place, but the final outcome reported that "although the police used violence by beating some detainees, this was not excessive, but necessary [...]" In addition, the victims in the process of identification did not recognize any police perpetrator of the beating, so the charges could not be personally addressed to anybody". It is worth noting that the witnesses had informally claimed that they had been threatened by the police in order not to mention any of the real incidents that took place. Concerning the beating of the seventeen-year-old unaccompanied minor the use of excessive force against him was formally justified as follows: "An uprising took place and the detainees set fire in their room. The boy was sleeping in the room and in order for the police to wake him up, they started hitting him with the bludgeon..." Despite this, the witnesses did not confirm the incident when questioned by the police officer who conducted the administrative inquiry. In addition, the preliminary examination of the public prosecutor was almost fully based on the outcomes of the administrative examination conducted by the police. As a result the case was set on file. At this point it is important to mention

that the administrative examination by the police of cases concerning police misconduct is highly problematic, since it has to do with the legal paradox that auditor and audited are from the same organization.

Regarding the cases of psychological violence against detainees, the phenomenon of racist prejudices of some police officers was very common and was resulting in abuse and denigration against detainees. In May 2009, during a conversation with a police officer at the detention centre we were talking about the overcrowding of detainees in and the poor sanitation. At some point he told us: "All those who come from Asia are parasites... What should we (the police) do? Start sinking the boats they are coming?" One of his colleagues listening to our conversation replied: "We need a Great Alexander to clean them all, all of them are uncivilized and barbarians". Such kind of thoughts was not the exception, but on the contrary the rule for many police officers in Pagani. For some of those this was just part of their daily talk but for others this kind of racist culture was reflected in their attitude against detainees. They used to swear in the Greek or English language saying words like *fuck*, *shut up* and made offensive gesture. In many cases they were telling the detainees not to complain about the bad detention conditions because, otherwise, they would remain detained for a much longer period.

b) *The right to be informed*

The detainee, should be fully informed of the reason of his detention, and the rights he has according to law. In case of foreign detainees who do not speak the Greek language, their rights should be explained in the most appropriate way (through an interpreter, consular, etc.). In addition, the rights and obligations of the detainees should be in a written form. Particular attention should be paid for the full briefing of detainees seeking asylum.

The migrants who had been arrested by the authorities and arrived in Pagani had not received any information about the reasons of their detention or their rights. During the summer of 2009 an average of 50 people arrived at Pagani on an everyday basis, and the only information they were receiving (the 50 people who had just arrived and the hundreds of people who were already detained) was coming from the two lawyers who were there. The authorities (after recommendations by the lawyers) posted forms outlining the rights and obligations of the detainees. However, many people cannot read and for those who can, after reading their rights and obligations more questions were arising but there was not always somebody to give them answers.

c) *Communication of the detainees with people of their choice*

The contact of detainees with relatives or other persons of their choice includes (according to the law) both telephone and personal contact. The police should facilitate the detainee to contact any person he desires in order to inform him/her about the place and cause of his detention. In Pagani, the authorities were, first of all, taken away the mobile phones of the detainees and the only way a detainee could communicate with the outer world was through 2-3 payphones located in the courtyard. Bearing in mind the fact that yarding was taken place on a very limited time -about half an hour a day, and sometimes not on a daily basis- it becomes apparent that the communication of the detainees with people they desired was extremely problematic. Problematic was also the fact that many detainees did not have the required amount of money to buy a phone card.

d) *Protecting health of the detainees*

According to the Greek law, protecting the health of the prisoner is a basic obligation of the police authority. Medical care is provided by the doctor performing the medical service of the police, and, in his absence, by another doctor, while the prisoner is entitled under the examination by the official doctor to ask to be seen by a doctor of his choice. Special medical care must be provided to vulnerable cases. The detainees in Pagani were coming from a long and arduous journey. Among them there were vulnerable cases like children, unaccompanied minors, elderly, pregnant women people with either severe disease or a common cold etc. Many were also victims of torture or trauma suffered during their journey. The appalling detention conditions and hygiene in the wards aggravated the detainees' health. Therefore the number of people seeking medical help was quite big. Inside the detention centre there was one doctor and a nurse during the morning. Serious cases were transferred to the hospital of Mytilene. The medical staff, therefore, within the detention centre was completely inadequate for the large number of the detainees. Examples of such cases were hundreds.

Indicative is a case of an elderly asylum seeker who was detained for a long time and medical care for him was almost absent, notwithstanding his cardiac problems. The hygiene in the wards and the bad psychological conditions, due to his detention, aggravated the situation of his health. Finally, because the authorities had been detaining him - together with one hundred or more people in the same room - until the time his asylum interview would take place, he decided to withdraw his asylum application - and therefore to abandon the international protection he was wishing to apply for.

In October 2009 eight pregnant women were detained for more than ten days each in a room where there was not even space to walk because there were mattresses everywhere. They were released after a visit and subsequent action taken by the vice-Minister of the protection of citizen. Unaccompanied minors were on hunger strikes, but there was not sufficient medical staff to monitor their health status.

2.3. Arrests in the sea - testimonies

Immigrants and refugees arriving to Mytilene from the Turkish coast are identified and arrested, in most cases, by the port authorities or Frontex. In case they manage to reach the Greek coast, the police arrest them. Great concern rises from the fact that testimonies of refugees and immigrants, and reports of international and national organizations show a practice of the Greek authorities concerning illegal push-back operations from Greece to Turkey, which clearly violate basic rules of domestic, European and International law.

Concerning the case of the Greek islands –including Lesvos- the German Ngo Pro Asyl and the Group of Lawyers for the rights of immigrants and refugees in their common report (2007) stated: “The Greek coast guard systematically maltreats newly arrived refugees. It tries to block their boats and force them out of Greek territorial waters. Regardless of whether they survive or not, passengers are cast ashore on uninhabited islands or left to their fate on the open sea. In one reported case on the Chios island, the degree of maltreatment amounted to torture (serious beating, mock execution, electric shocks, pushing a refugee’s head into a bucket full of water)”.

On May 20, 2009 we had an interview with a seventeen-year-old Afghan unaccompanied minor, called S.M. He talked about the methods used by the Greek authorities to prevent the entrance of himself and his friends in Greece. S.M. managed to arrive in Greece after four attempts in a period of almost one year. In his fourth attempt, together with three other Afghanis, they tried to come to Greece with an inflatable boat. «We started our journey from the coast of Ayvalik in Turkey at 22:00, on last Saturday. None of us knew swimming. We arrived close to the coast of the island by Lesvos, and then the Greek authorities appeared. The men wore dark blue uniforms and the ship was as big as the ones that are anchored in the port of Mytilene³. They helped us to go on board and then took all the things we had and threw them into the sea. They forced us to pull our shoes and threw them in the sea as well. After that they beat us with a rope. All men – five or six uniformed – were drunk,

³ This description shows that he talks about the Greek coast guard police.

laughing and mocking us. They started insulting us and asked in English why we came. After they transferred us to the midway between Greece and Turkey, they threw us, one by one, in our plastic boat and gave us only one of the two paddles. It was the scariest moment for all of us, because nobody knew swimming and feared that we could fall into the water. By using the paddle and our hands, we arrived to Lesbos at about 10:00 on the 24 of May 2009».

2.4. The detention of asylum seekers and the discouragement by the authorities for making an asylum application

The right to request asylum is provided by the Geneva Convention of 1951. However, the asylum procedure in Greece does not meet some basic requirements. In the case of Pagani, beyond the general difficulties asylum seekers face in Greece it is worth noting that the overall treatment of asylum seekers by the authorities resulted in the complete discouragement of those who wished to make an asylum application, to such an extent that the detainees in Pagani were deriding anyone who decided to make an asylum application. The detention centre was totally unsuitable for hosting asylum seekers, the detention was prolonged and this seems to work as punitive act for somebody who wished to make a claim for the refugee status.

During the end of July 2009 twenty-three detainees asked to apply for asylum. At that time the number of detainees had begun to exceed 1000, which, combined with inadequate space, increasing temperature and prolonged detention, was making detention inhumane. Asylum seekers, seeing that the timing of the examination of their asylum claim was uncertain began to withdraw their asylum applications. Until the beginning of September, eighteen asylum seekers had withdrawn their applications.

On the 23rd of September 2009, finally, the examination of an asylum application of one of the very few asylum seekers who had remained in Pagani and had not withdrawn their application took place. Z.H. was born in 1989 in Afghanistan and was illegally detained in Pagani for more than three months. He was brought to Pagani on the 19th of July 2009 and was released on the 25th of October 2009. On the 27th of July 2009 he decided to apply for asylum and some days after the police decided to transport Z.H., among many asylum seekers to unknown detention centres. The working staff of the detention centre informed the Mytilene police that asylum seekers should not be sent to unknown destinations, since this was not only dangerous for them but they should also have the appropriate legal assistance at the place their asylum application would be examined. In addition, during the day of the transportation a lot of people gathered at the port and blocked the tran-

sportation of 63 people. Among those there were 13 asylum seekers. Z.H. continued being detained in Pagani and the refugee committee examined his application on the 23rd of September 2009. The committee, despite the law, interviewed the asylum seeker in a language relatively unknown to him (the interview the asylum seeker had with the committee took place in English and the interpreter was a police officer from the foreigners' office of Mytilene police department, since the Mytilene police had not an interpreter speaking Farsi). Despite the fact that Z.H. had finished with his interview the Mytilene police kept on detaining him until the 25th of October 2009.

We can also mention the cases of K.M., speaking French, and A.K., speaking Arabic. Both were held in detention for three months, without the police examining their asylum applications. The first applicant was released on the 17th of September 2009 and wanted to stay and wait in Mytilene, until his request would be considered. He told us that asylum seekers in the chambers of the detention centre of Pagani face daily ridicule by other detainees. It was inconceivable for the detainees that somebody applies for asylum in a detention centre where the authorities *punish* somebody who seeks international protection, by prolonged detention.

The second aforementioned applicant, A.K., was another applicant who withdrew the asylum request. A.K. suffered from a heart disease and the authorities knew it, but insisted on detaining him. When, few days before his release, he was informed that after his release he would have to return to Mytilene for the asylum application interviews, he asked to stop any process of examining his request and did not want under any circumstances to return to the island, having lost his confidence to authorities, as he said.

The above examples are strong indications that a systematic effort was taking place by the authorities in order to discourage refugees to apply for asylum. The prolonged detention of asylum seekers, the awful detention conditions of asylum seekers and the extremely low possibility for an asylum claim to be recognized by the Greek State led the detainees to believe that someone applying for international protection is at least naive.

2.5. The detention of unaccompanied minors

The detention of minors constitutes a flagrant violation of international law to protect children's rights in accordance with Article 37b of the UN Convention on the Rights of the Child, and the guidelines of the UNHCR for refugee children (2009). Greece, moreover, does not comply with the minimum standards for the protection of minors as defined by the European Community law (Articles 17, 18, 19 the 2003/9 Council Directive). The establishment

in 2008 of the unaccompanied minors reception centre at Agiasos of Lesbos was a milestone in the efforts to provide protection and welfare services to unaccompanied minors. However, the reception centre reached occupancy in spring 2009. The overpopulation of the Agiasos reception centre signalled the overcrowding of the detention centre at Pagani as well. The jurisdiction concerning the hospitality of unaccompanied minors belonged to the Ministry of health, and its inability to fulfil the legal requirements concerning the accommodation of unaccompanied minors came into light. The number of children detained at Pagani that period was more than one hundred. On the 21st of July 2009, according to official data a hundred and thirty-four unaccompanied minors were detained. Many of them were younger than fourteen years old and were detained for more than one month. The children were detained in two filthy rooms with rodents, poor ventilation, an extremely smelly and suffocating atmosphere and totally unhealthy environment. At best the yarding duration was for half an hour a day. In addition, immigrants and refugees who were arrested for criminal offences were detained together with the minors. This overall situation caused psychological stress on children, and often caused tensions and conflicts among them. On the 19th of August 2009, a letter by an Ngo was sent to the Ministry of health, the Prosecutor, the Police Headquarters and the UNHCR. According to that letter, more than 270 unaccompanied minors were detained during that period. Many of them were younger than 14 years old and many had already been for more than two months. The detention was inappropriate: overcrowding, lack of yarding, poor medical care, etc. Besides the fact that every child was a refugee, among those children there were also cases who had suffered particularly traumatic experiences and needed immediate psychological support. Under those circumstances, about 150 of those detained minors began a hunger strike, which lasted several days. Among the hunger strikers there were children under 14 years who were clearly less *resistance* to such a venture. In the case of unaccompanied minors the problem was not only the bad conditions of detention (that was an issue known and overemphasized in the case of Pagani and had even been criticized repeatedly by the European Commission for the Prevention of Torture). An important issue was the fact that there were no perspectives at all for housing those children in suitable accommodation structures as required by law, because there were not such infrastructures. The existing reception centres were already overcrowded. In addition the prosecutor was delaying in appointing at least temporary guardians of these children, a precondition law demands for an unaccompanied minor for not to be detained. Undoubtedly, however, inappropriate detention conditions aggravated the situation, putting at an immediate risk the physical and mental health of

children. The authorities, under the pressure of continuous formal petitions, demonstrations and protests of the NoBorder and local community movements were forced to lead a large number of detainees, particularly vulnerable groups, including unaccompanied minors in an open reception – camp named PIKPA, which was used by the Prefecture of Lesvos until then as a campground for children. It is worth noting that a large number of unaccompanied minors were set free from PIKPA, without ensuring their referral to a special reception area, as provided by law. So, they continued their journey to Athens by ship unaccompanied, with danger, arriving in Athens to fall victim to any kind of exploitation. The breach on the part of the Greek State's obligation to ensure the *best interest of the child* was confirmed recently by the European Court of Human Rights (ECHR), on the case of a fifteen-years old unaccompanied minor, who was detained in Pagani during 2007 (ECHR, 05-03-2011, *Rahimi v Greece*, appl. No. 8687/08). It was ruled that there was violation of Article 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment), Article 13 (right to an effective remedy) and Article 5 § 1 and 4 (right to liberty and security) of the European Convention on Human Rights.

3. Conclusions

On the 15th of March 2011, the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) issued a public statement. This was a reaction to Greece's failure to tackle the Committee's deepest concern regarding the detention conditions of irregular migrants and the state of the country's prison system. In particular, the CPT deplored Greece's persistent failure to resolve the profound shortcomings affecting the detention regime and conditions for irregular migrants and the continuing deterioration in living conditions and treatment of prisoners in the country. The seriousness of this statement also arises from the fact that this was the sixth time that the Committee made a public statement since its foundation in 1989.

According to the Joint statement by the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) and Amnesty International (21-01-2011) "Greece – the first EU country of entry for many thousands of asylum-seekers fleeing from countries including Afghanistan, Iran, Iraq and Somalia – does not have – and has not had for several years – asylum determination procedures or adequate reception conditions in line with international law, including the minimum requirements under EU law. It has also not ensured that such asylum-seekers are treated with respect for their dignity on arrival. [...] Some have been re-

moved from Greece despite the fact that such removal placed them at real risk of further grave human rights violations. Despite all of this, several EU member states and other countries participating in the Dublin II system have been exacerbating the situation by insisting on returning asylum-seekers to Greece, rather than opting – as they may under the Dublin II system – to take responsibility for processing claims for international protection. By resorting to expediency in their interpretation of the Dublin II Regulation, and insisting on returning asylum-seekers to Greece, European states have acted duplicitously. They have knowingly circumvented their international legal obligations, including under the ECHR and the EU Charter of Fundamental Rights. They have caused untold suffering as a result; and have violated the rights of asylum-seekers and refugees, including by exposing them to *refoulement*.⁴

These are relatively recent developments at European level,⁴ contributing to the effort made in this article to answer research questions regarding the crimes of the State against migrants. Part of the findings of our fieldwork therefore seems to be confirmed with the most formal and categorical manner.

Our main question was related to the need for the critical criminological reason to manifest interest and highlight the issue of crimes of the State against migrant populations. We gave particular emphasis to the question of how the structure, function and specific practices that take place in detention centres (such as long detention, living conditions, treatment by the agencies of formal social control, etc.) are causing harm to the detained populations, and become, ultimately, a hidden, non-treatable, but substantially the real crime. Case studies about the detention of migrants and refugees, as the one of Pagani, are important research tools to gather and evaluate data on crimes conducted by the State and its bodies of social control, victimizing people who migrate. Issues such as the harmonization of national legislation with basic international and European law principles concerning migration and refugee law, the reception of migrants and the way authorities officially and unofficially treat them can be identified, documented and critically analysed by criminologists. Elements that bring into light the racist and conservative policy of the Greek State towards migrants seem to be characteristic of the present migration policy and many of those were identified and recorded during the fieldwork at the detention centre of Pagani.

⁴ The references made are indicative, since there is a vast number of reports and ECHR cases concerning the violation of migrants' fundamental rights by the Greek State.

REFERENCES

- Aas-Franco, K. (2011), *Crimmigrant bodies and bona fide travelers: surveillance, citizenship and global governance*, in *Theoretical Criminology*, 15: 331-346.
- Aas-Franco, K. (2006), *The body does not lie: identity, risk and trust in technoculture*, in *Crime Media Culture*, 2(2): 143-158.
- Collins, J., Noble, G., Poynting, S. and Tabar, P. (2000), *Kebabs, Kids and Cops: youth, ethnicity and crime*, Sydney: Pluto Press.
- Crawley, H. (2001). *Refugees and Gender: law and processes*, London: Jordan Publishing.
- Cunneen, C. (1995), *Ethnic Minority Youth and Juvenile Justice: beyond the stereotype of ethnic gangs*, in *Current Issues in Criminal Justice* 6(3): 387-394.
- Esmaeli, H., Wells, B. (2000), *The Temporary refugees: Australia's legal response to the arrival of Iraqi and Afghan boat people*, in *UNSW Law Journal* 23(3): 224-245.
- Fitzpatrick, J. (1999), *The end of protection: legal standards for cessation of refugee status withdrawal of temporary protection*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 13: 343-381.
- Fitzpatrick, J. (2000), *Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime*, in *American Journal of International Law* 94: 279-306.
- Georgoulas, S. (2009), *Divide and rule: Ethnic diversity in the migration policy of the Greek State*, in *International Journal of Academic Research*, vol 1, no 2, pp. 199-205.
- Gleeson, K. (2004), *From Centenary to the Olympics: gang rape in Sydney*, in *Current Issues in Criminal Justice* 16(2):183-201.
- Gibney, M. (2000), *Between control and humanitarianism: temporary protection in contemporary Europe*, in *Georgetown Immigration Law Journal* 14: 689-707.
- Hathaway, L. (1991), *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths.
- Hocking, B. A. and S. Guy (2008), *Dead man working? Critical criminology, human rights and the workplace*, in Thalia, A. and Cunneen, C. (eds) *The Critical Criminology Companion*, 191-203, Sydney: Hawkins Press.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC) (2004), *A Last Resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention*, Sydney: HREOC.
- Mukherjee, S. (1999), *Ethnicity and Crime: an Australian research study*, Report prepared for the Department of Immigration and Multicultural Affairs, Canberra: Australian Institute of Criminology.

Pearson, G. (1983), *Hooligan: a history of respectable fears*, London: Macmillan.

Poynting, S. and Noble, G. (2004), *Living with Racism: the experience and reporting by Arab and Muslim Australians of discrimination, abuse and violence since 11 September 2001*, Report to The Human Rights and Equal Opportunity Commission, http://www.hreoc.gov.au/racial_discrimination/isma/research/UWSReport.pdf.

Poynting, S. (2008), *Ethnic Minority Immigrants, crime and the state*, in Thalia, A. and Cunneen, C. (eds), *The Critical Criminology Companion*, 118-128, Sydney: Hawkins Press.

Pickering, S. (2008), *The New Criminals: refugees and asylum seekers*, in Thalia, A. and Cunneen, C. (eds), *The Critical Criminology Companion*, 169-179, Sydney: Hawkins Press.

Silove, D., Steel, Z. and Watters, C. (2000), *Policies of deterrence and the mental health of asylum seekers*, in *Journal of the American Medical Association* 284: 604-611

Taylor, I., Walton, P., Young, J. (1973), *The New Criminology*, Routledge and Kegan Paul.

Tombs, S. (2007), *Violence, Safety Crimes and Criminology*, in *British Journal of Criminology* 47(3): 531-550.

Weber, L. (2006), *The shifting frontiers of migration control*, in Pickering S., Weber, L. (eds), *Borders mobility and technologies of control*, 21-43, Dordrecht: Springer.

White, R., Perrone, S., Guerra, C. and Lampugnani, R. (1999), *Ethnic Youth Gangs : do they exist? Overview Report*, Melbourne: Australian Multicultural Foundation.

Wonders, N. (2006), *Global Flows, Semi- Permeable Borders and New Channels of Inequality*, in Pickering, S and Weber, L.(eds), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, 63-86, Dordrecht: Springer.

SOURCES RELATIVE TO PAGANI DETENTION CENTER

Advice on Individual Rights in Europe (AIRE) and Amnesty International, Athens, 21 January 2011, Joint statement: "The European Court of Human Rights vindicates the rights of asylum-seekers in the EU", available at: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR03/001/2011/en/12e41c6a-0b4d-431b-af15-f919c5178a2d/eur030012011en.html> (accessed 12-01-2012).

European Court of Human Rights, (ECHR), 05-03-2011, *Rahimi v Greece*, appl. n. 8687/08, available at: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104367> (accessed 23-11-11).

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Public statement concerning Greece under Article 10, paragraph 2, of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Strasbourg, 15 March 2011, at: <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2011-10-inf-eng.htm>.

Human Rights Watch, (2009), *Greece: Hunger Strike by 150 Detained Children a Sign of System's Failure*, available at: http://www.huffingtonpost.com/human-rights-watch/greece-hunger-strike-by-1_b_267071.html (accessed 12-03-10).

ProAsyl, (2007), *The Truth may be bitter but must be told, The situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard*, available at: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Englisch/Griechenlandbericht_Engl.pdf (accessed 25-07-10).

United Nations High Commissioner for Refugees, 2009, *Allegations for ill-treatment at the detention center of Pagani, Lesbos – UNHCR asks further investigation*, Available in Greek at: http://www.unhcr.gr/Press_Rel/41_2009_Oct25.html (accessed 15-11-09).

United Nations High Commissioner for Refugees, *Guidelines on International Protection n. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html> (accessed 20 July 2011).

LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA IN ITALIA. UNA ANALISI ATTRAVERSO I DATI

Valeria Ferraris e Stefano Anastasia

L'articolo offre una sintetica disamina dei dati statistici disponibili sui centri di detenzione amministrativa, offrendo un quadro riassuntivo relativo alla capienza, al numero di persone trattenute, alla durata del trattenimento, nonché al numero di espulsi in rapporto ai trattenuti.

Keywords: detenzione amministrativa; dati statistici; espulsioni; capienza
Centri di identificazione ed espulsione (CIE).

Quante sono le persone trattenute nei centri di detenzione amministrativa? Per quanto tempo vi rimangono? Quante vengono espulse? La detenzione amministrativa serve?

Queste sono alcune delle domande più ricorrenti quando si prova a far parlare i numeri sulla detenzione amministrativa. Per contribuire alla ricerca delle risposte a queste domande presentiamo qui alcune elaborazioni statistiche fondate sui dati forniti dal Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'interno a inizio 2012.

Un primo sguardo sull'evoluzione del fenomeno della detenzione amministrativa può essere dato attraverso l'esame delle serie storiche, di cui si dispone al momento, relative al numero di persone trattenute. L'esame dei dati permette di fare alcune considerazioni in merito alla rilevanza e efficienza (intesa qui come aderenza allo scopo, senza alcuna riflessione sulla giustizia o meno dello strumento) del sistema dei CIE nell'ambito delle politiche di controllo delle migrazioni e di espulsione.

In primis, i dati relativi alla capienza (il dato non è disponibile per il 2011) indicano un significativo aumento dei posti disponibili tra il 2008 e il 2009 (oltre il 40%), dato confermato nel 2010 (tabella 1). Va però sottoli-

neato che se non si considera la struttura di Lampedusa, rimasta inutilizzata, l'aumento di capienza scende al 27,15%.

Tabella 1 - Capienza dei CIE

Provincia	2008	2009	2010	differenza % 2008 e 2009/2010
Bari	196	196	196	0
Bologna	95	95	95	0
Brindisi	--	83	83	--
Caltanissetta	96	96	96	0
Catanzaro	75	80	80	6,67
Crotone	--	124	124	--
Gorizia	136	248	248	82,35
Lampedusa - Loran	--	200	200	--
Milano	112	132	132	17,86
Modena	60	60	60	0
Roma	364	364	364	0
Torino	90	90	90	0
Trapani	43	43	43	0
Totale	1.267	1.811	1.811	42,94

(Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno,
Dipartimento libertà civili e immigrazione)

A fronte di un aumento dei posti disponibili, non corrisponde però un aumento degli ospiti trattenuti. Come si evince dalla tabella 2 in media negli ultimi 4 anni sono state trattenute 10202 persone, con un massimo di 12.112 nel 2009 e un minimo di 8314 nel 2011.

Tabella 2 - Ospiti trattenuti nei CIE

	2008	2009	2010	2011	diff. % 2008/2009	diff. % 2009/2010	diff. % 2010/2011
Bari	1.347	1.124	820	784	-16,56	-27,05	-4,39
Bologna	1.017	1.086	645	662	6,78	-40,61	+2,64
Brindisi	0	210	417	364	--	+98,57	-12,71
Caltanissetta	889	755	0	0	-15,07	--	--
Catanzaro	897	853	558	396	-4,91	-34,58	-29,03
Crotone	--	338	265	0	--	-21,60	--
Gorizia	1.414	1.103	1.399	390	-21,99	+26,84	-72,12
Lampedusa - Loran	--	0	0	0	--	--	--

Milano	1.311	1.044	1.213	1.104	-20,37	+16,19	-8,99
Modena	595	574	463	603	-3,53	-19,34	+30,24
Roma	2.886	3.543	1.739	2.124	+22,77	-50,92	+22,14
Torino	1.095	1.089	728	1.140	-0,55	-33,15	+56,59
Trapani	284	393	399	576	+38,38	+1,53	+44,36
Trapani – Milo (dal 8/07/2011)	--	--	--	171	--	--	--
Totale	11.735	12.112	8.646	8.314	3,21	-28,62	-3,84

(Fonte: nostra elaborazione su dati de Ministero dell'interno,
Dipartimento libertà civili e immigrazione)

Tra il 2009 e il 2008 il dato complessivo presenta un aumento di poco più del 3%, che se si escludono le nuove strutture che sono state utilizzate, si deve in particolare all'aumento dei trattenuti a Trapani e Roma. Interessante osservare che si registrava una flessione nel numero di ospiti a Gorizia e Milano, nonostante l'aumento della capienza teorica (pari a poco più dell'80% per Gorizia e pari a quasi il 20% per Milano) tra il 2008 e il 2009.

Tra il 2009 e il 2010 i trattenuti scendono di quasi il 30%. Oltre a Caltanissetta che non risulta avere alcun trattenuto nel corso dell'anno i centri che registrano la principale flessione sono quello di Roma, seguito da Bologna, Catanzaro e Torino. Il centro di Brindisi, invece, quasi raddoppia il numero dei trattenuti. Discreto risulta l'aumento anche a Gorizia (26,5%) che ritorna su livelli simili a quelli del 2008 (avendo però aumentato la capienza teorica dell'80%).

Il 2011 presenta in numero assoluto 300 ospiti in meno del 2010. Non si registra cioè nessun apprezzabile aumento. Osservando i singoli centri però si notano delle interessanti differenze. Trapani presenta un aumento consistente, ancora maggiore se si considera anche l'apertura del nuovo centro di Trapani Milo. Torino registra un aumento estremamente significativo, aumentando di oltre il 50% i trattenuti rispetto al 2010. Infine il CIE di Modena aumenta i suoi ospiti di circa il 30%. All'opposto sono molto significative la flessione di Gorizia, centro teatro nel 2011 di alcune significative rivolte con conseguenti danneggiamenti della struttura. Sarebbe interessante verificare se vi sono da parte del Ministero delle strategie nella collocazione dei trattenuti nelle diverse strutture. Un numero maggiore di ospiti potrebbe essere legato a tempi di permanenza più brevi, a un numero maggiore di espulsioni o di allontanamenti dalle strutture. Per ogni ulteriore considerazione è quindi necessario vedere i dati relativi agli ospiti espulsi e ai tempi medi di permanenza (su cui vedi oltre).

Un ultimo dato può essere sottolineato in merito al numero di trattenuti, ponendo in relazione la variazione tra il 2008 (l'ultimo anno con un numero di sbarchi significativo, anche se inferiore a quello del 2011) e il 2011.

Tabella 3 - Confronto ospiti trattenuti nei CIE nel 2008 e nel 2011

	2008	2011	diff. % 2008/2011
Bari	1.347	784	- 41,80
Bologna	1.017	662	- 34,91
Brindisi	0	364	
Caltanissetta	889	0	
Catanzaro	897	396	- 55,85
Crotone	--	--	
Gorizia	1.414	390	- 72,42
Lampedusa – Loran	--	--	
Milano	1.311	1.104	- 15,79
Modena	595	603	+1,34
Roma	2.886	2.124	-26,40
Torino	1.095	1.140	+4,11
Trapani	284	576	+102,82
Trapani – Milo (dal 8/07/2011)	--	171	
Totale	11.735	8.314	- 29,15

(Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno,
Dipartimento libertà civili e immigrazione)

Non sembra possibile stabilire in via generale alcun nesso tra sbarchi e trattenimenti presso i CIE. I trattenuti nel 2011 diminuiscono di quasi il 30%. Ciò suggerisce che nel 2011 in misura ancora maggiore che nel 2008 l'arrivo di migranti ha determinato un turn over nei CIE ma non un superamento sistematico e generale della capienza oltre ai limiti fisiologici (in questo quindi queste strutture paiono differenziarsi molto dagli istituti di pena). È verosimile inoltre ipotizzare un uso molto più ampio dei rimpatri rispetto a quanto non sia avvenuto nel 2008. Inoltre la canalizzazione di tutti gli arrivi dalla Libia nel canale asilo ha certamente evitato un aumento dei trattenuti nei centri di detenzione amministrative (come invece è accaduto nella prima fase con l'arrivo dalla Tunisia). La capacità dei CIE di contenere persone, capacità spesso fortemente ridotta da disordini interni, non appare quindi facilmente estensibile. Sono troppe le variabili che intervengono per cui non sembrerebbe efficace percorrere la strada di una espansione dell'attuale sistema di trattenimento al fine di trattenere e espellere un maggior numero di persone.

Questi dati sul numero di trattenuti debbono essere messi a confronto con il dato relativo alla permanenza media. Nel luglio 2009 infatti la durata della detenzione presso i CIE è stata innalzata fino a 180 giorni. Se nel 2009 questo non sembra aver influito sul numero complessivo dei trattenuti (3% in più del 2008) potrebbe invece essere una delle spiegazioni del minor numero di trattenuti nel 2010. La riforma si può considerare, infatti, pienamente a regime nel 2010 ed è possibile che a una riduzione del numero di trattenuti abbia corrisposto un aumento dei tempi di permanenza media nelle strutture. Purtroppo i dati relativi al 2010 non permettono di supportare o confutare questa tesi, in quanto la forbice del periodo di trattenimento è troppo ampia. Non così per i dati del 2011 che risultano essere precisi. Se si fa una media tra i tempi medi di permanenza di tutti i centri si ottiene un dato nel 2011 pari a 43 giorni. Osservando la distribuzione si nota che i periodi più lunghi di trattenimento si hanno a Gorizia e a Bari, mentre Bologna emerge per un dato particolarmente basso (solo 11 giorni). Tale dato sembrerebbe affermare che il prolungamento dei tempi di trattenimento (esteso fino a 18 mesi nel 2011) non ha avuto grandi effetti. Ovviamente il 2011 non può essere considerato un anno standard. Il dato potrebbe essere legato a un forte turn over: certamente nei mesi di febbraio e marzo la necessità di trattenere nuove persone, legata agli arrivi a Lampedusa dalla Tunisia, ha determinato la cessazione del trattenimento per chi già era trattenuto. Non paiono esserci chiare relazioni tra il numero di trattenuti e i tempi. Bologna non ha numeri molto alti e presenta tempi di permanenza molto brevi. Torino, all'opposto ha numeri molto alti e tempi di permanenza medi di circa 40 giorni. Ovviamente il ridotto numero potrebbe essere anche dettato da riduzioni della capienza nel corso dell'anno a seguito di inagibilità temporanea delle strutture così come a una riduzione effettiva dei trattenuti.

Tabella 4 - Dati relativi al periodo di permanenza nei CIE (in giorni)

	2008	2009	2010	2011
Bari	da 28 a 30	da 120 a 150	da 120 a 150	53,3
Bologna	23	da 20 a 60	da 20 a 60	11,3
Brindisi	--	da 20 a 60	da 20 a 60	47,7
Caltanissetta	30	da 20 a 60	da 20 a 60	--
Catanzaro	40	da 40 a 60	da 40 a 60	17,5
Crotone	--	da 60 a 90	da 60 a 90	--
Gorizia	60 giorni	da 90 a 120	da 90 a 120	72,5
Lampedusa - Loran	--	--	--	--
Milano	21,27	da 20 a 30	da 20 a 30	34,4
Modena	37	da 30 a 40	da 30 a 40	35,42

Roma	29	da 25 a 30	da 25 a 30	39,75
Torino	19,05	da 20 a 33	da 20 a 33	41,20
Trapani	36,65	da 20 a 90	da 20 a 90	42,41
Trapani Milo	--	--	--	81,89
<i>Dato medio</i>	<i>32,6</i>	--	--	<i>43,4*</i>

*La media è calcolata prendendo in considerazione solo i centri che hanno trattenuti nel corso dell'anno, Nel 2008 si è utilizzato il dato di 30 giorni per Bari (Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione)

Infine, qualche considerazione in merito all'efficienza del sistema di detenzione amministrativa. Come già precisato, ci si chiede qui se i centri rispondono allo scopo o meno. Si è visto che tra il 2008 e il 2009 aumenta la capienza dei centri e aumenta lievemente il numero di trattenuti. Se si osservano i dati relativi al numero di espulsioni eseguite (tabella 5) e soprattutto il raffronto percentuale tra trattenuti ed effettivamente espulsi si nota nel 2009 un aumento di efficienza (più espulsi in rapporto ai trattenuti) mentre il dato del 2010 risulta pressoché identico a quello del 2009, nonostante la drastica riduzione del numero dei trattenuti. Se ne deduce che nonostante la popolazione trattenuta sia stata nel 2010 molto inferiore che nel 2009 non si è avuto alcun apprezzabile miglioramento di efficienza nel sistema delle espulsioni a seguito di trattenimento. Sostanzialmente in linea rispetto al 2010 i dati del 2011, anche se con un aumento di efficienza del sistema delle espulsioni: sono stati, infatti, espulsi il 6% in più di trattenuti.

Come si ricorderà il 2011 è l'anno dell'accordo con la Tunisia per le espulsioni per cui non è escluso che questo aumento sia in parte da ascrivere a tale accordo (che ovviamente ha inoltre interessato Lampedusa). Da notare, infine, la disparità nei diversi centri. Milano e Modena hanno nel 2011 una percentuale di espulsioni oltre il 60%, Torino, Bologna, Gorizia e Catanzaro intorno al 50% ma Brindisi si ferma al 25%. Anche nel corso del tempo alcuni centri hanno percentuali di espulsioni eseguite molto diverse. Difficile dirne le ragioni senza ulteriori approfondimenti qualitativi.

Tabella 5 - Trattenuti espulsi e % espulsi sui trattenuti per CIE

	2008		2009		2010		2011	
	Espulsi	% espulsi su trattenuti	Espulsi	% espulsi su trattenuti	Espulsi	% espulsi su trattenuti	Espulsi	% espulsi su trattenuti
Bari	490	36,38%	344	30,60%	291	35,49%	265	33,80%
Bologna	375	36,87%	350	32,23%	369	57,21%	348	52,57%
Brindisi	--	--	24		131	31,41%	91	25%
Caltanissetta	230	25,87%	160	21,19%	--	--	--	--

Catanzaro	165	18,39%	308	36,11%	192	34,41%	195	49,24%
Crotone	--	--	302	89,35%	59	22,26%	0	
Gorizia	189	13,37%	401	36,36%	443	31,67%	201	51,54%
Lampedusa - Loran	--	--	--	--	--	--	--	--
Milano	790	60,26%	652	62,45%	379	31,24%	693	62,77%
Modena	247	41,51%	327	56,97%	294	63,50%	380	63,02%
Roma	1.255	43,49%	1.652	46,63%	931	53,54%	891	41,95%
Torino	614	56,07%	433	39,76%	362	49,73%	573	50,26%
Trapani*	118	41,55%	66	16,79%	97	24,31%	273	36,55%
Totale	4473	38,12%	5.019	41,44%	3.548	41,04%	3.910	47,03%

* Il dato nel 2011 comprende quello del centro di Trapani - Milo
(Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'interno,
Dipartimento libertà civili e immigrazione)

I numeri suggeriscono che il sistema non è particolarmente efficiente e soprattutto non sembrano registrarsi apprezzabili miglioramenti nel tempo, ma continue oscillazioni. Si tratta di un sistema che in media negli ultimi quattro anni ha espulso 4238 persone all'anno, con un picco nel 2009 (5019 persone) e il dato più contenuto nel 2010 (3548 persone).

Sono numeri che meriterebbero approfondimenti sulle ragioni di questi risultati, sugli ostacoli all'espulsione, sul perché i centri hanno performance molto diverse. Ci sembra però che si debba rimettere sul tavolo della discussione un superamento di questo sistema (ricordiamo che fu proprio la commissione De Mistura voluta dal Ministero dell'interno a porre per prima il problema, ormai diversi anni fa): sono troppe le criticità sul piano del rispetto dei diritti delle persone, troppo pochi i risultati che ottiene nei termini di identificazioni effettuate e di espulsioni eseguite e troppo alti i costi e l'impiego di risorse umane che richiede.

Davvero serve qualcosa che allontana in media 4.000 persone all'anno e ne trattiene poco più di 10mila per un periodo medio di 40 giorni? Il contrasto all'immigrazione irregolare ottiene risultati apprezzabili grazie a questo strumento? Onestamente crediamo di no.

BETWIXT AND BETWEEN: THE FORGOTTEN SPACE. EXPERIENCES OF DETENTION INSIDE TURIN'S CIE

Abigael Ogada-Osir - Emanuela Roman - Ulrich Stege - Maurizio Veglio

This article reflects upon the way that detainees, professionals and volunteers who have personal experience of Turin's immigration detention centre describe the conditions of detention. In doing so, this article draws from the results of a qualitative study by the International university college of Turin which investigated the extent to which Italian, European and international human rights and migration law was applied in Turin's CIE. Consideration is given to the research findings in relation to day-to-day issues for those living inside detention, children and families, access to healthcare, prison and CIE, relationships with CIE staff and the barriers to understanding one's legal position or realising the right to an effective legal remedy.

Keywords: Detenzione amministrativa; Centri di identificazione ed espulsione (CIE); migranti irregolari; caso studio.

1. Introduction

Betwixt and between. It is a limbo - a space that human rights with all of its universality has forgotten. Yet, there are those who languish behind the barbed wire of this tentative space for up to eighteen months (Article 14.5 Legislative Decree no. 286/1998), surrounded by uncertainty. They are separated from their loved ones, often cut off from the real application of legal safeguards and disconnected from many of us who tranquilly go about our daily lives inside the cosmopolitan northern Italian city of Turin, only a bus ride away.

This article draws from the results of a recent qualitative study¹ conducted by the International university college of Turin from January to July 2012 to

¹ The full findings of this study can be located in the comprehensive September 2012 report (Stege et al., 2012) which examines conditions of detention, judicial

investigate the extent to which Italian, European and international human rights and migration law is applied in Turin's *Centro di identificazione ed espulsione* (CIE).

This article will focus its analysis on the conditions of detention inside Turin's CIE as they were described by former and current detainees, lawyers, volunteers, ngos, workers and a journalist during the abovementioned investigation. A number of key issues emerged, including: the effects of CIE detention on family relationships and detainees' children; access to healthcare; the daily hurdles suffered by migrants inside CIE; administrative detention as a further deprivation of liberty for ex-prisoners; and the impact that CIE detention has on access to justice and the possibility of obtaining an effective legal remedy. With the aim of giving voice to migrants' lived experiences, this study focuses on testimonies by immigration detainees in order to bring a crucial and all too often forgotten perspective into civil society debate on the Italian immigration detention system. Throughout the article italicized quotations are used to display the opinions of the interviewees who kindly participated in the study. The investigation exposed extremely concerning evidence of cases in which the conditions of detention inside CIE and the associated procedural inefficiencies might have amounted to grave breaches of fundamental rights: «We are called *guests* so we should be treated as guests and not as animals».

In this sense, the study was thwart with ethical issues that the research group predicted and reviewed periodically, searching for appropriate and compassionate solutions that did not impede its ability to produce comprehensive and considered research. The researchers endeavoured to remain neutral and not unrealistically raise expectations for detainees about what the consequences of their participation in the study might be. However, a common belief among detainees was that if only people knew their stories, then CIEs would cease to exist. There was clearly a longing to be heard and to be included in the public policy discourse that dominates their daily lives.

2. Methodology and limits of the research

The scope of the research was limited to experiences of detention which occurred between January 2011 and June 2012 inside Turin's *Brunelleschi*

and legal processes and the socio-political and economic issues pertaining to Turin's CIE. Thank you to the other authors of this report, Shalini Iyengar, Carla Landri, Margherita Mini, Tatiana Skalon, for their large contributions to the research and the formation of this article.

CIE. After completing an analysis of the Italian, European and international legal framework governing immigration detention centres, the researchers strove to consider all of the most recent and relevant reports and articles dedicated to the administrative detention of migrants in Italy. Previous investigations that had been conducted inside Italian CIEs represented crucial benchmarks for this study both in terms of content and methodology.

The investigation consisted of a qualitative survey involving twenty-nine semi-structured in-depth interviews with thematically comparable interview forms for different categories of subjects. In light of the sensitive nature of the study, interviewees were free to refuse to respond to questions that they did not feel like answering. Each interview took from forty to ninety minutes to complete, depending on the interviewees' desire to elaborate their answers.

This investigation can be distinguished from others because it heavily drew upon detainees' first-hand experiences, with about 60% of interviewees being former or current detainees, the latter being reached via their mobile telephone. Fifteen current detainees and two former detainees were interviewed, three of which were women. Recorded telephone interviews were conducted with a range of detainees from the seclusion area and four of the five other detention areas currently used inside Turin's CIE. Another twelve interviews were conducted with professionals and volunteers who entered Turin's CIE during the research time frame, including lawyers, religious personnel, a journalist and an ngo worker².

Given the small sample group, there are naturally limits on the extent to which this research can draw wider systemic conclusions. Despite this limitation, the study did find evidence of systemic trends where responses were corroborated by either different groups of subjects or detainees living in

² According to the original research plan, a third group of subjects should have been included in the survey. This group would have been constituted by the CIE personnel - the CIE Red Cross director, the Red Cross, military and medical staff, social workers etc. (the Italian Red Cross - Military Section is the managing entity in charge of administering Turin's CIE). Unfortunately, the researchers did not receive a formal response from *Prefettura* to their request to interview CIE personnel prior to the deadline of the September 2012 report. A positive response did arrive at the time of writing this publication in October 2012, however despite the researchers' wishes the time frame did not permit them to enter CIE and conduct interviews prior to writing this article. In November 2012 the researchers entered Turin's CIE and conducted a lengthy interview with the CIE director, two *Questura* Immigration Office representatives and one representative from *Prefettura*. Information received during this interview in response to the allegations made by interviewees of the *Betwixt and Between* report was published in a December 2012 supplement paper (Ogada-Osir et al., 2012).

separate areas of the CIE. Moreover, where an interview revealed one or more alleged breaches to a human right then the seriousness of that individual allegation should not be dismissed due to the size of this study.

The detainee interviews included seventeen current or recently released detainees from Ivory Coast, Kenya, Ukraine, Peru, Tunisia, Morocco, Libya, Algeria and Egypt. Unfortunately, not all nationalities and geographic areas could be represented. For example, despite their efforts the researchers were unable to make contact with Nigerian detainees who represent a significant ethnic group inside CIE. Professional interpreters or translators were not used in this research. All interviews were conducted mainly in Italian, English, Spanish and Russian by native speakers of the language of the interviewees. They were recorded and transcribed so to allow the researchers to tackle any interpretation issues, if necessary. Moreover, advanced English speakers translated the documents into English in cooperation with a native English speaker.

3. Day-to-day issues

Painting a picture of day-to-day life inside Turin's CIE is a difficult task and finding solutions to daily hurdles only addresses one element of the problem: «I would like that centre to disappear. That's it». The daily struggles in detention are complex and individual, influenced by each detainee's emotional state, the uncertainty of their legal case, the stress of being detained in a foreign country and the confusion propagated by an environment where many people live together in a precarious situation: «Here we are like animals and you cannot stay here more than a few days».

There are seven detainee areas inside the CIE: «In each area there are five sleeping quarters. In each room there are six beds - true beds, not cement beds [and] quite often there are bunk beds. At the end of the room there is a toilet, a shower and a basin. There is no cupboard. Inside each room there is heating and air conditioning, if they work. Inside each area, opposite to the rooms there is another building: the refectory. Here there are tables and benches, but in many areas they have been destroyed by the detainees themselves. There is one basin and one telephone that works with international cards and this is something they very often ask us [volunteers] to buy for them. Sometimes the telephone is working, sometimes it isn't».

It was common for detainees to express frustration about being together «inside a big cage», day in and day out: «We are seven people in one room, with one toilet and no windows. There's no air conditioning. There's a smell from the toilet so we always keep the door of our room open. We also sleep

in the night leaving the door open, but the smell is always there. I don't blame anybody in particular in my room for this, it is normal when you have seven people all together in such a small space». «We have organized it [a religious space] by ourselves. We have created a place to pray inside the refectory. However, you know how it is, with people talking on the telephone, nearby people smoking, it isn't good».

Any evaluation of relationships between detainees must consider the challenging situation of sharing a cell with up to six other people with very limited personal space. All detainees of the same gender are grouped together, regardless of age, language or whether they are ex-prisoners or asylum seekers escaping trauma and conflict: «This creates some vulnerability and the construction of hierarchies in different areas. If we place an individual victim of trafficking with an asylum seeker in a mixed area, these people will potentially be subjected to further abuse». The restrictive CIE environment can exacerbate tensions: «There have been some fights over food». «Relationships are difficult. (...) Probably, there are quarrels because there are many people inside». One detainee had personally experienced bullying: «There was racism. I was treated badly by the other detainees, since I was the only Kenyan». Some detainees referred to conflicts that they had witnessed although not being directly involved in, whilst others conveyed very positive experiences and emphasised a generally shared solidarity: «I behave myself well with everybody. We are all experiencing the same situation, so we understand each other and we don't cause trouble among ourselves».

Detainees, volunteers and lawyers criticized the inadequate hygienic conditions in Turin's CIE: «Some of the detainees' areas are tidy and clean, some of them are completely dirty and are left in a mess. It depends on the detainees themselves». A lawyer categorised the lack of cleanliness in terms of a deeper absence of respect: «The CIE is not clean. It is really bad, and this is the lack of respect not only for lawyers and judges but for the people who are inside. They [detainees] are not so important. This is the message. I don't believe this is a lack of resources. The first thing would be to clean up the place. (...) There are places on the left where hearings are taking place and where you can meet your client and on the right, instead, there are Red Cross offices - the offices where the doctors, social workers, physiologists work. Obviously the room where you meet these people [the Red Cross offices] is clean and pavement is clean. So, why is it that on the right it is clean, and on the left it is not clean? This is the lack of respect. This is a message».

The issue of cleanliness must be understood remembering that «detainees' days are empty» and that they are locked inside the CIE complex all day with very little autonomy and limited activities: «It's terrible! (...) In

the room where we eat, there are no tables or seats so we have to eat on the ground or on the bed». «The mattresses and blankets are disgusting. They are so dirty. Many people have used them before you and they never get cleaned». Absolute boredom without work or educational opportunities makes the day seem endless: «I'm forced to take medication because otherwise time does not pass». «You never know what to do. Nothing is certain and nothing to do». However, there are some limited activities that are offered partially by the CIE staff and mostly by volunteers: «I brought books inside CIE - dictionaries and note books. I also began Italian classes but I was alone. For one year I was the only volunteer who was entering inside CIE, so I could either teach Italian or talk to them, and I understood that what they needed most was somebody to talk to. I had to limit the activities I could do with them because there was not enough time to do everything. But I also brought them games, like cards, draughts and so on and magazines and newspapers».

Upon arrival, detainees receive a booklet containing their rights and responsibilities translated in different languages. However, illiteracy, language barriers and frustration might contribute to the fact that detainees generally only have a minimal understanding of what the precise rules and rights inside CIE are: «Here there are no rules. You have to stay here and that's it». A small portion of detainees, generally with Italian language skills and experience in the country, had a more complex understanding of the rules. Volunteers explained that most rules are linked to safety concerns: «Sometimes there are searches inside detainees' rooms: detainees have to go out of the rooms while guards enter with dogs and check them. They are not allowed to keep anything that can be used as a weapon: knives, scissors, stones, razor blades and so on. These searches occur every time something wrong happens. For example, when detainees find stones somewhere, collect them and throw them to the guards».

4. Children, families and CIE

A significant portion of detainees have family who live in Italy and some detainees have established their lives here, after staying in the country for many years. These people can end up in CIE for a number of reasons such as: originally entering Italy as irregular migrants or losing their residence permits due to expiration without renewal or termination because of either loss of employment or criminal conduct. The right to family life and the legal principle that the child's best interests should be of primary consideration are enshrined in Italian, European and international human rights

law (article 14.5 Legislative Decree no. 286/1998). Whilst children are not subject to immigration detention in Italy (article 19.2a Legislative Decree no. 286/1998), they can still suffer immensely when they are separated from their parents due to detention. There is evidence to suggest that some decision makers are not adhering to their legal obligation to consider the best interests of the child as a primary consideration in deciding whether or not to detain a parent, in validating that decision or in extending the period of detention, which demonstrates a lack of awareness of and training on children rights (see article 3.1 Convention on the Rights of the Child).

In several instances, parents were moved to a CIE located hundreds of kilometres away from where their children lived. For example, one detainee has a nine-year-old daughter born in Italy who is attending school in Rome and residing with her grandmother while her mother is in Turin's CIE: «The problem is that I am stressed because I cannot see my daughter (...) I want to die because I miss my family too much». The girl's mother had been living in Italy for years and she lost her permit to stay after serving a six-month jail sentence. Her daughter is suffering and she risks to find herself struggling between the option of leaving the only country she has ever known in order to stay with her mother and the option of staying in Italy while her mother could be repatriated. Unfortunately, this was not an isolated event: «There was a woman (...) who was detained in CIE here in Turin for six months and she had four children living in Reggio Calabria and she wrote a letter saying that it is inhumane to separate a mother from her children. I still have the letter. So, basically parents are separated from their children and nowadays this happens very often because inside CIE you find people who have been living in Italy for a long time, with a family here and children who were born here».

When a family's breadwinner is detained, their dependents' emotional distress can be exacerbated by severe financial woes: «I have too many worries: my family outside with no money and my two-year-old daughter (...) my wife is suffering and she needs money to pay the owner of the hotel. Today, at midday my daughter could not eat properly. Only God knows». This detainee was in his third month of CIE detention and separation from his two children. Prior to the deterioration of his family's financial situation, he was one of the two interviewed detainees visited by their family during their CIE detention.

EU citizens also suffer either as detainees³ or as a result of their loved one's detention: «Many of them have children and their family members have to

³ According to *Medici per i diritti umani* (2011), p. 21, a total of 304 Romanians were detained in Rome's *Ponte Galeria* CIE.

take care of them. (...) I remember I met a lady who was Roma. She told me that she had a family in Milan: "my children are there, I don't know how they are", but she was telling me that her children were with her husband but she was arrested. After some time they released her. It's very difficult to understand why she was arrested since she was an EU citizen, I even asked the question. I was told that anyone can be inside even if they are EU citizens, you know».

We interviewed some detainees without children yet with significant other family or private life ties to Italy. A twenty-six-year-old detainee had moved to Italy from Ivory Coast with a valid permit to stay when he was fifteen years old on the basis of family reunification but recently his permit was cancelled due to criminal conduct: «I don't want to go back to Ivory Coast. I have nobody there, I would be completely alone. I have all my family here, all my friends, all my life is here. It's more than ten years that I am in Italy. I cannot go back. The day they put me on a plane for Ivory Coast, it will only happen because I will be dead».

Some detainees had once lived stably in Italy with husbands or wives⁴: «When I arrived in Italy I was without documents, then I married an Italian girl and I had a permit to stay. I returned to my country and then I returned to Italy without problems. I also worked here with my wife, we had a bar». Another detainee immigrated to Italy in 2006 for reunification with her then-husband who was an Italian citizen. She seemed very integrated in Italy, having worked in Milan's fashion industry as well as in hospitality. Her current *de facto* partner is also Italian and during a party at their house the interviewee called the police because an unwelcome guest was drunk and refused to leave. The police then checked everyone's documents and found that the host's own permit had expired and she was taken to CIE. However, she had a valid identity card and she could not understand how one could have a valid identity card without a valid permit to stay.

Conversely, where both a husband and wife are irregular migrants, they can both be detained inside separate areas of the CIE: «There has been one case of a Tunisian couple who spent more than six months inside CIE. They were detained in separate areas but in the evening CIE staff let them meet and talk a little bit and then brought them back to their areas. After six months they were both returned to Tunisia».

⁴ During this research it was often unclear whether the detainees who were married to Italian or other EU citizens had been married via State-recognised legal means or via religious ceremonies.

5. Access to Healthcare

There are three doctors, two nurses and two psychologists working in Turin's CIE. Doctors work rotating shifts to ensure twenty-four hours availability and, unlike nurses, they must meet detainees in the infirmary. Broadly speaking, most detainees seem satisfied about how doctors and nurses treat them. When detainees enter the CIE they undergo a *medical examination*, which consists of an interview about their health conditions. Many detainees complained that the initial check-up was not proper or sufficient, whilst an ngo worker commented: «at least the detainee meets a doctor before entering CIE». Language barriers might be affecting medical consultations, particularly for detainees who can only speak Arabic because there is not always a professionally trained Arabic interpreter and consequently Red Cross staff or religious personnel can be asked to translate on an extremely *ad hoc* basis.

Detainees, professionals and volunteers consistently expressed concern about endemic delays in providing medical assistance and examinations, even when urgently needed: «To be visited by the doctor there is a waiting list and sometimes detainees have to wait for two weeks after they've made a request for medical exams. They say that the key-word inside CIE is *after*. Both CIE staff and medical staff always answer to detainees' requests saying *after* and this makes them feel mocked». The source of the problem does not seem to lie with the medical staff themselves but rather with the operational system of accessing healthcare providers via the military and Red Cross staff: «When you are not feeling well you have to call the guard, who has to call the Red Cross worker, who has to go to the doctor and tell him you need him. You are put on the list of people who need the doctor and then you have to wait and you may be waiting for hours, I mean for five to ten hours. (...) But generally speaking doctors behaved well towards detainees. It was not their fault, the real problem was that you had to wait for the police to open the door, you had to wait for Red Cross staff to go and inform the doctor but in that moment Red Cross staff could be busy and I could stay there, waiting for hours». This systemic tardiness has allegedly resulted in extremely serious episodes: «Once a guy had swallowed something, he was lying close to the gate, he remained there for hours and nobody arrived».

In addition, there were some allegations of ineffective or inappropriate medical care inside the CIE, with a volunteer explaining: «Medical services are inadequate. There are some medical staff who try to do their best, but they cannot cope with the situation. (...) Once I have even heard a doctor saying: "Please, do not bring anybody else here unless he's dying"». Under international law, Italy must progressively implement the right to health

and avoid any retrogressive measures in comparison to the general standards achieved in the country (article 12 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; United Nations Economic and Social Council, *General Comment No. 14 (2000): The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, paras. 30 and 32). This obligation is meant to apply not only towards free Italian nationals, but also and probably more urgently, towards foreign citizens detained inside immigration detention centres, since a detainees' right to health entirely depends on the action of the State or agents discharging State functions. Moreover, European and Italian law specifically protect immigration detainees' right to healthcare, emphasising the obligation to pay special attention to vulnerable people, whilst also providing all detainees with essential medical services and emergency medical care (Article 16.3 Directive 2008/115/EC; article 14.2 Legislative Decree 286/1998; Article 21.2 Presidential Decree 394/1999).

Relationships between detainees and medical staff are complex and multi-faceted, being diversely characterised by both positive and negative aspects. With respect to the latter, some detainees complained about a lack of communication whilst others felt a general lack of interest on the part of both Red Cross and medical personnel: «It would be enough for me to see that they do something when I complain about a toothache, instead of leaving me with my pain for half a day, just waiting». Several professionals and volunteers highlighted strong concerns about the absence of mutual trust between doctors and detainees: «In all the centres we visited we noticed a reciprocal lack of trust between detainees and doctors. There is a guard-detainee relationship that overlaps with the doctor-patient relationship. But these are two different kinds of relationships, which should remain separate. And obviously the doctor-patient relationship, being the weakest one, suffers from this situation. It may happen that a doctor underestimates a problem because he is stuck in a *defensive* position. On the one hand doctors fear simulations, on the other hand detainees complain about this lack of attention towards their health problems». Several interviewees focused on the potential risks stemming from this conflict, however, at the same time some volunteers and professionals reported a completely different attitude on the part of medical staff whereby doctors had allegedly tried to help some detainees to leave the CIE by requesting their hospitalisation.

The physical and psychological health of detainees frequently deteriorates after entering CIE. Three detainees reported shocking weight losses of between fifteen and twenty-five kilograms: «When I left prison I was 72 kg. (...) [Now] I cannot eat. (...) I have lost weight, now I'm 55 kg and I always have a stomach ache». Moreover, there are horrifying levels of self-harm inside

Turin's CIE, as reported by an ngo worker: «The Red Cross gave me the following figures, which refer to the year 2011: 156 episodes of self-harm, 100 of them consisting in swallowing pharmaceuticals and other materials, 56 of them consisting in cutting oneself». Unfortunately, many interviewees revealed shocking anecdotes about self-harm: «Once I swallowed different kinds of pills all together; once I swallowed an aluminium tube of toothpaste; once I prepared a rope to hang myself. (...) I received assistance inside the centre. I was given medicines and then I was put in isolation»; «I'm losing my head. I've attempted suicide twice»; «They often swallow screws, those of the refectory's tables and benches. They swallow all sorts of things, like the cleaner, batteries, and so on (...). Many of them try to slash their wrists and some of them succeed in doing it and there is blood everywhere. Sometimes they jump off the roofs to break their legs. Sometimes they just climb on the roof or they go on hunger strike to attract attention to their case. Another case is that of the Egyptian guy in seclusion who tried to hang himself: he was taken to the hospital and then he was released».

Furthermore, four of the fifteen current detainees were on hunger strike at the time of their interview, with one on his fortieth day and another on his twentieth day without food. The latter had also started a thirst strike ten days before and he stated that he was only drinking half a glass of water and one cup of coffee per day. Allegedly, sometimes a reason pushing detainees towards self-harm can be their hope of being transferred to hospital. Hospitalisation is largely considered as a chance to avoid returning to CIE both because it might be easier to escape from the hospital and because those who are hospitalised due to hunger strikes or self-harm are often simultaneously discharged from the hospital and released from CIE. Yet, there are possible dangerous consequences of this arbitrary policy: «The problem is that the criteria according to which people get out of CIE are not at all clear. This means that if everybody knows that the guy who tried to hang himself now is free, everybody may try to do the same. With no clear procedure the risk is to fuel detainees' acts of self-mutilation and self-harming».

Whilst official figures are not available, several professionals and volunteers also made serious allegations about a widespread and reckless use of psychotropic medication inside Turin's CIE: «I think 70% of detainees take them». The detainees' perspectives indicate an immense suffering where many consider psychotropic drugs to be absolutely necessary to survive. All CIE detainees «have in front of them the possibility of spending eighteen months inside the centre, with no activities, with a family outside, without having a clue of what will happen afterwards. From the psychological point of view it is a tragedy. Psychotropic drugs become a refuge, a shelter». In the

words of an eighteen-year-old detainee on his twenty-seventh day of detention: «Of course I have to take psychotropic drugs because here if you don't take the therapy you go crazy. You need psychotropic drugs both to sleep and to keep quiet. Almost everybody here takes psychotropic medication».

Worryingly, evidence suggests that psychotropic medicine is being handed out without a prescription from a psychiatrist: «What we stress is that the use of these kinds of drugs in such a situation requires the intervention of a specialist, the presence of a psychiatrist able to evaluate on a case-by-case basis. In our opinion the lack of monitoring conducted by a specialist represents an extremely relevant problem». Moreover, the psychologists are not involved in deciding whether a detainee needs psychotropic drugs. Allegedly, it is sufficient for medical staff that detainees request treatment and little or no further investigation is carried out: «When I asked for the medication, no psychologist came to talk with me [or] to ask me questions. And you know, these kinds of drugs should not be taken without the supervision of a psychologist».

In addition, there were common complaints about hygiene inside CIE. In particular, male detainees were worried about the absence of personal shaving instruments: «They give us one electronic shaver for the whole area – about twenty people. We risk getting skin disease, infections and also serious things». Electric shavers were introduced in an attempt to reduce the delays caused by detainees needing to be shaved by a barber. At the time that interviews were conducted, detainees were shaving individually with a shared electric shaver in a manner that presents health concerns because there is still a possibility of cutting oneself while shaving and several diseases such as Hepatitis B, Saph bacteria and HIV AIDS can spread through contact with blood.

6. Prison and CIE

A significant proportion of the detainees who were interviewed had been transferred to CIE after finishing their prison sentences. The failure to deal with any relevant identification procedure during a jail sentence results in many migrants leaving prison often unaware that they are about to face a new deprivation of liberty that non-immigrant prisoners are not subjected to.

CIE is not a prison and yet its lived reality can be much worse than prison because the limitation to personal freedom is potentially coupled with more severe living conditions and isolation from the outside world. Surprisingly, all interviewed detainees adamantly responded that jail was better than CIE: «In prison it was much better. For example, you have the possibility to cook something for yourself, to prepare a coffee, and so on. And in prison there

are really lots of activities you can do: sport, Italian classes, school, etc. And you can also work and get paid for this. It's completely different from CIE»; «Where I was I had a room for two people, we also had a little stove to be able to cook». This is an important revelation about how Turin's CIE fares in comparison to Italy's prisons, which are themselves renowned for overcrowding and questionable human rights practices.

Moreover, even lawyers generally saw criminal law and the related judicial proceedings as more predictable, clear and consistent than the legal provisions and administrative and judicial procedures governing administrative detention: «When you are in prison and the judge extends your period of detention for thirty days, you know that it's just for thirty days and then you will be released. When you are inside CIE, after thirty days there may be an extension of thirty more days, and then a further sixty days extension, and so on. It's an extremely vague term».

7. Relationships with CIE staff

The relationship between detainees and CIE staff⁵ is a central aspect to life inside CIE, since detainees rely on staff for their daily needs ranging from lighting a cigarette and obtaining food to calling for emergency medical assistance. Since the CIE staff perspective is unfortunately missing from this research, this analysis is limited to evaluations by interviewees who are outside the staff body.

Amongst the detainee interviewees there was a lack of a uniform consensus on staff behaviour, although sentiments were usually negative. However, in general detainees were more positive about the Red Cross and the Army members' attitude, while reporting particularly controversial behaviour by the *Carabinieri* and *Guardia di Finanza* military police corps. Some non-detainee interviewees focused on the subjectivity of this issue: «The relationship between CIE staff and detainees varies very much according to the individual person. There are people who work there and who are extremely patient and understand that if detainees are rude it's because of the situation that they are living. (...) There are guards who talk with them, guards who insult them, it depends on each single person». Others were sceptical about how authority and power are exerted: «People who work inside CIE are not

⁵ In referring to CIE staff, our analysis includes all those employed to help administer the CIE, such as the Red Cross and the military personnel (*Esercito*, *Carabinieri*, *Guardia di Finanza* and *Polizia di Stato*).

bad people but they behave in a way to emphasise the fact that they are those who have the control and decide on detainees' lives. (...) CIE staff and guards should not play the role of the good people in front of us and then act as if they were the masters of detainees' lives when we do not see them».

Questions were raised about whether the Red Cross and military personnel are sufficiently trained and capable of dealing with the volatile situation at the CIE. Some lawyers stressed more comprehensive problems related to the CIE management structure: «The correct word to clearly pinpoint the relationship between the Red Cross management entity and the organisms that control the centre - *Carabinieri*, *Guardia di Finanza*, Police etc.- would be *complicity*. I fear that this may result in a loss of independence by the managing entities, both in terms of controlling administrative activities as well as relationships with migrants». Perhaps an inherent conflict of interest lies deep within the CIE structure: «For example, translators seem to be good people who are trying to understand if there are problems or not but the problem is that they are paid by the Red Cross and the director of this camp is from the Red Cross. (...) They are not following the interest of the person but the interest of the camp. For example, when detainees are speaking with translators about conditions for political asylum they will remind them that if they ask for political asylum they won't ever go back to their country».

Finally, serious allegations were made about violence inside the centre: «At times police beat people. A policeman threatened to kill him [a fellow detainee]. A policeman entered the room at night and beat him up for no reason. Once the *Guardia di Finanza* entered in the isolation room where there was a guy and they beat him up harshly. They should not even enter into the isolation rooms. I saw this with my eyes. And nothing was done to those *Finanzieri*. (...) I'm talking about the military personnel (...). More precisely, I'm not talking about the army, they are good guys. Rather, I'm talking about the *Finanzieri* and *Carabinieri*, they are the ones that tend to be dangerous».

It is difficult to measure the level of violence inside immigration detention and allegedly «inside CIE there is a space of suspension of the law: if a policeman beats you, of course you cannot denounce it». Interviewees repeatedly affirmed that there is no accessible way for detainees to complain about individual staff members' behaviour at Turin's CIE. Yet, the State has a positive obligation to protect detainees against harmful actions by State agents. All of the CIE staff are subject to this positive legal obligation because they are either State authorities (military personnel) or public or private entities who are discharging State functions (the Italian Red Cross, in the case of Turin's CIE).

Nevertheless, there were allegations that high-pressure water cannons and tear gas have been used inside Turin's CIE: «In October the *Carabinieri* came because the guys were causing trouble, they were protesting, trying to escape and *Carabinieri* used a lot of tear gas against them. But it was horrible for the girls as well: we were feeling really bad, our eyes hurting and full of tears»; «Yesterday evening, the guys in the area near our area started a revolt. It was the Blue Area. They caused a big racket. Guards came with batons and helmets. They were *Carabinieri*, *Polizia*, *Guarda di Finanza* and the Army, all of them. And, they shot us with water [water cannons]. I was sleeping. I heard the noise so all of us went out from our rooms. We saw all of these guards there. Some of them were shooting water and some of them were beating up the guys from the Blue Area. When they shot with water it was really something strong. The water has a pressure similar to seventy or eighty km per hour. It's like as if they were shooting with guns».

8. Barriers to understanding one's legal position and effectively accessing legal remedies

Conditions of detention are affected by the uncertainty with which detainees live and the barriers that they face to accessing and understanding information. Detainees had extremely mixed levels of understanding about their legal situation or why their liberty has been taken away. For example, one young and very confused detainee exclaimed: «I don't know why I am inside here. I don't want to stay here and in Libya there are so many troubles. I don't want to go back there (...) I've never had problems with justice. I've never been to prison. I want freedom, here there is no freedom. I want to go out. I am eighteen, why am I inside here?» In his specific case language barriers were strongly influencing his ability to obtain an effective remedy.

Other detainees said they knew what CIE was although they had not received this information from the authorities but rather from fellow detainees or as a matter of general knowledge. Most lawyers and volunteers commented on the confusion over the difference between administrative detention and criminal detention: «Certainly, many link the idea of detention to having committed a crime. Then in this case, they do not understand why detention is necessary given that *they did nothing*. One does not find a justification, even on an ethical level. The worst is when the detention is extended».

The expulsion decree is meant to formally notify detainees of the decision for their deportation. Yet, it is relatively common for detainees only to discover the allegations against them during their validation hearing. This severely

calls into question the level of legal advice or case preparation that detainees receive before their liberty is decided by the *Giudice di Pace*⁶. Worse still, some detainees remained confused about the reason for their detention even weeks after being detained. Written notice can be difficult to understand for detainees with language barriers or different levels of access to education meaning that «(...) many of them do not understand what this decree is. This is mainly due to a linguistic problem». One lawyer was sceptical about the efforts made to convey clear and precise information to detainees about their rights: «Yes, they explain to them [the detainees] when they come inside but there are not so many interpreters and they are not always there, they have particular hours. So, in theory they all know why they are there and they know that they are without documents. But, precisely what kind of conditions, how long they will stay inside, this is something which is not so properly clear. So, you have to explain to them pretty well. I also think that it is not in the interests of the structure to let them understand really well that they can stay for eighteen months».

9. Conclusion

This article sought to focus on the relatively unknown aspect of how detainees, professionals and volunteers who are affected by Turin's CIE describe it. After taking the time to hear and consider twenty-nine individual stories, some important systemic trends nevertheless emerged, exposing injustice and arbitrariness in a system that is not adequately or humanely dealing with the issue of irregular migration. Serious questions have been raised about Italy's application of international and European human rights law regarding the best interests of the child, the right to family life, the right to an effective

⁶ A *Giudice di pace* is a non-specialist small-claims judge who is in charge of resolving minor cases or disputes under civil, administrative or criminal law. In Italian, a *Giudice di pace* is commonly called an "honorary judge" (*giudice onorario*) who is appointed by the Minister of Justice. *Giudici di pace* are paid proportionally based on the number of matters that they decide, rather than the amount of time that they spend hearing and deliberating over matters. Selection is based on qualifications and generally the selected *Giudici di pace* are law graduates who have obtained the qualification to practice law or who have exercised judicial functions. Unlike in some jurisdictions, in Italy it is not necessary to have years of experience as a lawyer or barrister before undertaking the *Giudice di pace* role. The only further requirement is that a *Giudice di pace* must be between thirty and sixty-five years of age. In criminal matters the *Giudice di pace* does not have the power to imprison a person.

legal and procedural remedy, health rights and freedom from inhumane and degrading treatment. The full September 2012 report *Betwixt and Between: Turin's CIE* contains in its conclusions a precise list of seventeen problems with Turin's CIE that were pinpointed during the course of this research.

In this research we have only touched one aspect of immigration detention and it is in no way our intention to assume any inherent legitimacy in the practice of immigration detention itself. Beneath the bricks and wire that construct a CIE, or the bureaucracy that administers it, there is a deeper and wider problem about the legislative and administrative decision to detain and whether that decision is being appropriately made on a legal, philosophical or humanitarian level. As a society, when we decide or implicitly comply with the decision to place another human being behind barbed wire, we should understand what such a decision means in terms of the lived experience for he or she who ends up on the other side of the fence. The ability of both individuals and a system to hear and contemplate other voices is central to any democratic and just polity, and through listening processes we might just come one step closer to finding ways to justly share our common humanity.

REFERENCES

Medici per i diritti umani (MEDU) (may 2012), *Le Sbarre Più Alte: Rapporto sul centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria a Roma*, in http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/LE_SBARRE_PIU_ALTE.pdf.

Ogada-Osir et al (2012), *Betwixt and Between: Turin's CIE. Responses from Authorities. Additional information from a November 2012 interview with Red Cross, Questura and Prefettura representatives in relation to the September 2012 Betwixt and Between report on Turin's immigration detention centre*, International University College of Turin, in <http://www.iuctorino.it/sites/default/files/docs/ArticleOnResponsesFromAuthorities.pdf>>7.

Stege et al (2012), *Betwixt and Between: Turin's CIE. A Human Rights Investigation into Turin's Immigration Detention Centre*, International University College of Turin, in http://www.iuctorino.it/sites/default/files/docs/CIE_Report_September2012.pdf.

LAMPEDUSA: QUANDO LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA DIVENTA ILLEGALE

Francesca Cancellaro

Il Testo unico in materia di immigrazione prevede una specifica disciplina in materia di trattenimento amministrativo dello straniero all'interno dei CIE. Tuttavia nel nostro Paese la privazione della libertà personale del migrante irregolare si caratterizza anche per prassi illegittime, fondate sulla sospensione delle garanzie tipiche dello Stato di diritto. È accaduto negli scorsi mesi, e in parte ancora accade, sull'isola di Lampedusa, dove – come direttamente riscontrato da chi scrive, nell'ambito di un'attività di monitoraggio e consulenza legale rivolta agli "ospiti" del Centro di accoglienza dell'Isola – le garanzie costituzionali in materia di libertà personale, nonché quelle previste dalle convenzioni internazionali (in primis la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte EDU), sono state calpestate.

Nonostante l'evidente illegittimità del sistema italiano di accoglienza dei migranti e le pressioni rivolte al nostro Paese in sede internazionale, ad oggi, nessun rimedio giurisdizionale azionato è stato in grado di porre fine a queste violazioni e accertare le responsabilità – individuali e collettive – per l'illegittima detenzione di migliaia di migranti.

Keywords: Detenzione amministrativa; Centro di soccorso e prima accoglienza (CSPA); Lampedusa, detenzione illegittima.

1. Introduzione

Dal 1998 il nostro ordinamento conosce quella forma di detenzione amministrativa, connessa all'irregolarità del soggiorno e finalizzata al procedimento di rimpatrio dello straniero, che si attua nei Centri dell'immigrazione ad essa deputati, oggi denominati Centri di identificazione ed espulsione (CIE).

Nonostante l'esistenza di una specifica disciplina in materia, nel nostro Paese la privazione della libertà personale del migrante irregolare non si è esaurita

in questa tipologia di detenzione, ma si è anche caratterizzata per prassi illegittime, fondate sulla sospensione delle garanzie tipiche dello Stato di diritto.

Ci si riferisce a quanto è accaduto negli scorsi mesi, e in parte ancora accade, sull'isola di Lampedusa, dove – come direttamente riscontrato da chi scrive, nell'ambito di un'attività di monitoraggio e consulenza legale rivolta agli *ospiti* del Centro di accoglienza dell'isola¹ – le garanzie costituzionali in materia di libertà personale, nonché quelle previste dalle convenzioni internazionali (*in primis* la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte EDU), sono state calpestate.

Non sembra superfluo partire da un dato: il Centro di Lampedusa non è un Centro di identificazione ed espulsione (CIE), bensì un Centro di soccorso e prima accoglienza (CSPA)².

La disciplina che si occupa di questi Centri prevede una succinta regolamentazione, che si giustifica alla luce della funzione che i CSPA avrebbero dovuto rivestire nel complesso sistema delineato dal testo unico sull'immigrazione: una brevissima parentesi – nel rispetto del dettato costituzionale – dettata dalla necessità di prestare immediato soccorso a soggetti giunti nel nostro Paese in condizioni di difficoltà, prima del loro inserimento nel circuito di garanzie giurisdizionali che regola il trattenimento nei CIE o negli altri Centri di accoglienza, come i CARA, destinati ai richiedenti asilo (Cancellaro, Masera e Zirulia, 2011 e Senato della Repubblica, 2012, p. 90 e seguenti).

Nella prassi, invece, nonostante la funzione che la legge attribuisce a questa tipologia di Centri, la permanenza nel CSPA di Lampedusa si è trasformata per migliaia di migranti in un vero e proprio periodo di detenzione *de facto*.

Come si vedrà nel prosieguo, ai migranti *accolti* nel Centro non era concesso, per nessuna ragione, né di uscire dalla struttura, né di muoversi liberamente al suo interno, per periodi che, in taluni casi, potevano protrarsi anche fino a un mese prima del trasferimento in altri Centri o del rimpatrio.

¹ Il riferimento è all'attività svolta nell'estate 2011, nell'ambito di un progetto promosso dall'ARCI, autorizzato dal Ministero dell'interno ai sensi degli artt. 21, co. 7 del Regolamento attuativo del t.u. imm. (dPR n. 394 del 1999) e 15, co. 4 della cd. Direttiva rimpatri (Direttiva CE n. 115 del 2008). Il progetto era finalizzato a coadiuvare le organizzazioni internazionali (UNHCR e OIM) già stabilmente presenti nel Centro fornendo assistenza giuridica agli stranieri presenti e a svolgere una attività di monitoraggio della situazione.

² In Italia sono previste tre macro categorie di Centri: i Centri di accoglienza (CDA) – tra i quali rientra anche il CSPA di Lampedusa –, i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) e i Centri accoglienza richiedenti asilo (CARA). I dati relativi ai Centri sono reperibili sul sito del Ministero dell'interno (<http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>).

La descritta privazione della libertà personale veniva attuata senza alcuna base giuridica, cioè in mancanza di qualsiasi fondamento legale relativo ai presupposti del trattenimento, e soprattutto nella totale assenza di convalida giurisdizionale, in aperta violazione delle garanzie discendenti dalla Costituzione (articolo 13) e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (*in primis* quelle previste all'articolo 5).

D'altro canto, volgendo lo sguardo al diverso profilo del trattamento ricevuto dai migranti nel CSPA, occorre evidenziare come il perdurante sovraffollamento e la complessiva inidoneità delle strutture a ospitare persone per periodi prolungati si traducevano in condizioni di vita inumane e degradanti.

2. Perché con riferimento al Centro di Lampedusa può parlarsi di vera e propria detenzione

L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha calcolato che solo nei primi nove mesi del 2011 le persone arrivate via mare a Lampedusa sono state più di 55.000, per metà di nazionalità tunisina, per metà provenienti dalla Libia (COE, 2011).

Nel corso di quella che è stata definita *Emergenza nord Africa*³, numerose sono state le immagini che i *media* ci hanno consegnato sui viaggi della speranza e sui drammatici sbarchi di coloro che hanno tentato di raggiungere le nostre coste; meno risalto è stato dedicato, purtroppo, a quanto accadeva dopo che, terminate le prime operazioni di soccorso effettuate sul molo dell'isola, gli stranieri venivano trasferiti al CSPA.

Sulla gestione del Centro lampedusano, sul funzionamento operativo della struttura, sulle modalità di rimpatrio e di smistamento degli stranieri negli altri Centri dell'immigrazione sul territorio, non sono state fornite all'opinione pubblica puntuali informazioni, anche perché ai *media* non era consentito l'accesso al Centro: dal 1 aprile 2011, infatti, ai giornalisti, nonché ad altri soggetti quali i parlamentari e le associazioni diverse da quelle autorizzate, era stato interdetto l'accesso ai Centri⁴.

³ A partire dalla fine del 2010 numerose sollevazioni popolari hanno interessato la regione del nord Africa, dando vita alla cd. *Primavera araba*: i conflitti che ne sono scaturiti e che hanno portato alla caduta del regime di Ben Ali in Tunisia e quella del colonnello Gheddafi in Libia hanno prodotto massicce ondate migratorie, sia all'interno della stessa area nord africana che verso l'Europa.

⁴ Mediante circolare n. 1305 del 1 aprile 2011 (*consultabile sul sito: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/circ_1305_del_1_aprile_2011.pdf*) il Ministero dell'interno aveva fornito il tassativo elenco dei soggetti autorizzati all'ingresso dei Centri per

La testimonianza di chi scrive nasce proprio nell'ambito di queste autorizzazioni concesse dal Ministero al mondo associativo. Quanto verrà riportato di seguito, in particolare, è stato appreso nel corso delle attività svolte nel CSPA, a diretto contatto con i migranti ivi ristretti.

Il CSPA, situato presso la località di Contrada Imbriacola, nell'entroterra dell'isola di Lampedusa si presentava come una struttura circondata da mura e filo spinato, presidiata dai militari e dalle forze di polizia, presenti in grande numero sia all'ingresso che all'interno del Centro.

La struttura era divisa in tre parti: in una prima sezione erano situati gli uffici della polizia, il presidio sanitario, gli alloggi dei minori stranieri non accompagnati⁵, nonché le sedi delle organizzazioni abilitate a svolgere attività nell'ambito del Progetto *Praesidium*⁶; due successive sottosezioni, in gergo *le gabbie* (tra loro non comunicanti, ed entrambe separate dalla prima sezione da un cancello alto circa 3 metri, sempre controllato a vista dai militari) che erano destinate a ospitare rispettivamente gli stranieri provenienti dal nord Africa (in gran maggioranza tunisini) e quelli provenienti dai Paesi sub-sahariani.

All'interno del Centro i migranti vivevano in una condizione di totale privazione della libertà personale: da un lato, era vietato lasciare la sottosezione a cui erano stati assegnati per recarsi nella prima sezione (ad esempio per raggiungere l'infermeria) senza la previa autorizzazione delle forze dell'ordine, le quali concedevano il passaggio con estrema difficoltà (e co-

migranti dislocati sul territorio nazionale: «Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Croce rossa italiana (CRI), Medici senza frontiere, Amnesty international, Save the children, Caritas, nonché tutte le associazioni che avevano in corso col Ministero dell'interno progetti in fase di realizzazione nelle strutture di accoglienza, finanziati con fondi nazionali o europei». Il 13 dicembre 2011 il nuovo ministro dell'interno, Cancellieri, ha emanato una direttiva che revoca la circolare del ministro dell'interno n. 1305 del 1 aprile 2011, con cui si consente agli organi di informazione di entrare nelle strutture destinate all'accoglienza, al trattenimento e all'assistenza degli immigrati. Si evidenzia, tuttavia, come la direttiva (consultabile sul sito: http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0744_direttiva centri_immigrazione.PDF) lasci notevoli margini di discrezionalità amministrativa nella disciplina dell'accesso ai Centri.

⁵ La maggioranza dei minori sbarcati a Lampedusa era condotta presso la ex base militare Loran, nella quale era stato allestito un altro Centro destinato a donne e minori.

⁶ Il progetto *Praesidium*, finanziato da Commissione europea e Ministero dell'interno, è stato realizzato in partnership da UNHCR, OIM, Croce Rossa italiana, Save the children.

munque dopo prolungati periodi di attesa sotto il sole bruciante); dall'altro, non era possibile per nessun motivo uscire dalla struttura, per muoversi sul resto dell'isola.

L'unico modo per superare i cancelli consisteva dunque nel darsi alla fuga cercando di eludere i controlli e scavalcare le recinzioni: una vera *evasione*, a rischio della propria incolumità.

In altre parole, la libertà personale era soggetta a restrizioni tali – sia nei confronti dell'esterno della struttura che anche all'interno della stessa – che risulta impossibile non qualificare come una detenzione a tutti gli effetti.

La procedura d'ingresso nel CSPA prevedeva l'espletamento di attività di identificazione e registrazione operate dalla polizia, cui seguiva la consegna di un talloncino di carta sul quale erano impressi un numero identificativo e la data dello sbarco. Tale cartoncino era l'unico *documento* ricevuto dai migranti nel corso dell'intera permanenza a Lampedusa. Un *pezzetto di carta*, fondamentale per la vita nel Centro – era necessario esibirlo, ad esempio per ricevere i pasti – che ci ha consentito di riscontrare con certezza la durata del periodo trascorso sull'isola (la data d'arrivo era timbrata dalle stesse autorità di polizia).

Abbiamo notato subito come la durata del trattenimento fosse molto variabile: vi erano casi in cui le persone (specie quelle di origine sub-sahariana, che più facilmente avevano accesso alla procedura per il riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale) rimanevano nel Centro per quattro-cinque giorni; ma non sono risultati infrequenti casi in cui gli stranieri sono stati rinchiusi anche per diverse settimane (anche più di un mese), prima di venire rimpatriati o trasferiti in un CARA o in un CIE⁷.

Durante le giornate trascorse nel Centro abbiamo anche avuto modo di riscontrare quanto le condizioni del trattenimento non fossero dignitose ma, al contrario, lesive dell'integrità psicofisica dei migranti⁸.

⁷ Considerando che i migranti non erano destinatari di alcun provvedimento – neanche amministrativo – che giustificasse la privazione della loro libertà personale, non è stato possibile conoscere quali ragioni inducessero al diverso trattamento subito da alcuni rispetto agli altri, anche perché le autorità non fornivano alcuna spiegazione in proposito. In altre parole, non era trasparente la ragione per cui alcuni migranti erano costretti a estenuanti permanenze nel CSPA, quando gli altri loro compagni di viaggio – magari provenienti dallo stesso Paese e arrivati con la medesima imbarcazione – erano già stati trasferiti con alcune settimane di anticipo (provocando, come intuibile, un enorme stress psicologico e gravi tensioni). A tal proposito alcune ipotesi sono state avanzate in COE, 2011, p. 10, ma purtroppo restano solo ipotesi, posto che nessuna prassi è mai stata formalizzata.

⁸ Per una dettagliata descrizione della vita all'interno del Centro, cfr. COE, 2011, pp. 5-9.

In altre parole, abbiamo assistito a situazioni rispetto alle quali parevano profilarsi profili di illegittimità ai sensi dell'art. 3 della CEDU (articolo che specificamente proibisce la sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti).

Le condizioni igieniche erano al limite della decenza e le temperature elevatissime (Lampedusa è isola più prossima all'Africa che all'Italia) raggiungevano già dal primo mattino un livello insopportabile, sia all'interno dei prefabbricati che ospitavano le camerate, che all'esterno nei cortili di nudo cemento.

Il cibo fornito, di qualità visibilmente scadente (numerosi sono stati i disturbi alla salute lamentati dai migranti), veniva distribuito solo dopo lunghe code (sempre sotto il sole). I pasti venivano consumati sempre per terra nei cortili, perché non era predisposto alcun luogo di mensa.

Per ragioni di ordine pubblico e per prevenire gli atti di autolesionismo, nel Centro non era assolutamente concesso l'uso dei più semplici oggetti utili alla vita quotidiana – ad esempio, la carta e le penne erano vietate – al punto che le giornate trascorrevano in un insopportabile ozio forzoso.

Era altresì interdetto il contatto con qualsiasi mezzo di informazione: radio, televisione, giornali, perfino libri, non erano assolutamente ammessi e anche l'uso del telefono era contingentato con un sistema di schede telefoniche che non garantiva né il contatto con le famiglie d'origine né quello con un legale.

In altre parole la privazione della libertà era accompagnata, da un lato, da una pressoché totale assenza di contatti e informazioni provenienti dall'esterno, dall'altro, dall'impossibilità di svolgere le più semplici attività, che almeno avrebbero potuto alleviare le sofferenze psicofisiche dei migranti ristretti.

3. Le violazioni delle garanzie in materia di trattenimento amministrativo degli stranieri

Nel nostro ordinamento la privazione della libertà personale è subordinata al rispetto di procedure e garanzie riconosciute a chiunque (cittadino e straniero) dalla legge.

L'articolo 13 della Costituzione autorizza il potere esecutivo ad adottare misure che provvisoriamente limitano la libertà personale soltanto in casi eccezionali di necessità e urgenza, indicati tassativamente dalla legge e a condizione che le misure siano comunicate entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria, la quale deve convalidarle entro le quarantotto ore successive, a pena della cessazione dei loro effetti.

In altre parole, la privazione di libertà non è legittima se, a prescindere dalle ragioni poste a fondamento della misura restrittiva, entro novantasei ore da quando viene disposta non è convalidata dall'autorità giudiziaria.

In conformità a tale previsione il testo unico sull'immigrazione (d.lgs n. 286 del 1998 e successive modifiche) individua tassativamente le condizioni, di natura sostanziale e procedurale, del trattenimento del soggetto straniero irregolarmente presente nel territorio: quella prevista dal testo unico rappresenta l'unica forma legale di privazione della libertà personale che può essere disposta nei confronti di un soggetto per il solo fatto che è *sans papiers*.

In particolare, l'articolo 14 del testo unico sull'immigrazione prevede che: «quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il Centro di identificazione ed espulsione più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre a quelle indicate all'articolo 13, comma 4 *bis*⁹, anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo (...). Il questore del luogo in cui si trova il Centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento»¹⁰.

Risulta dunque dalla norma – per quanto rileva ai nostri fini – che il trattenimento ben possa essere disposto anche per fronteggiare quelle situazioni «riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero» o per «effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità»,

⁹ Le situazioni indicate al comma 4 *bis* (comma inserito dal dl n. 89 del 23 giugno 2011) dell'art.13 del t.u. imm. sono i casi in cui si configura il rischio di fuga: «qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze da cui il prefetto accerti, caso per caso, il pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione: a) mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità; b) mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; c) avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; d) non avere ottemperato a uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dei commi 5 e 13, nonché dell'articolo 14; e) avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2.»

¹⁰ Per analizzare in dettaglio la procedura dell'espulsione e trattenimento introdotta dal dl n. 89 del 23 giugno 2011, convertito con modifiche nella legge n. 129 del 2 agosto 2011, cfr. Savio, 2011.

a condizione che si protragga soltanto «per il tempo strettamente necessario» a superare le difficoltà nel procedimento di rimpatrio e abbia luogo «presso i Centri di identificazione ed espulsione». Dal punto di vista procedurale è stabilito espressamente che entro quarantotto ore il provvedimento che dispone il trattenimento venga trasmesso all'autorità giudiziaria – in specie il giudice di pace territorialmente competente – ai fini dell'eventuale convalida, la quale deve intervenire entro le quarantotto ore successive e a condizione che sussistano i requisiti legali previsti («il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, verificata l'osservanza dei termini, la sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 13 e dal presente articolo, escluso il requisito della vicinanza del Centro di identificazione e di espulsione di cui al comma 1, e sentito l'interessato, se comparso. Il provvedimento cessa di avere ogni effetto qualora non sia osservato il termine per la decisione»).

Lo straniero ha inoltre diritto a partecipare all'udienza di convalida, con l'obbligatoria assistenza di un legale e, se necessario, di un interprete («l'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito. L'interessato è anch'esso tempestivamente informato e condotto nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza (...) Lo straniero è assistito (...) ove necessario, da un interprete»).

Ebbene, la privazione della libertà personale posta in essere nei confronti dei migranti sbarcati nel 2011 a Lampedusa e poi condotti presso il CSPA dell'isola non è avvenuta conformemente a tali disposizioni, bensì sulla base di una mera prassi di polizia.

In primo luogo, difettavano i presupposti legali: il trattenimento non è stato preceduto da alcun provvedimento espulsivo o di respingimento, e non è stato disposto attraverso un regolare ordine del questore, convalidato dall'autorità giudiziaria entro novantasei ore.

In secondo luogo, il trattenimento non si è svolto all'interno di un CIE. Il CSPA, come accennato, appartiene alla categoria dei Centri di prima accoglienza che, trovano il loro fondamento normativo nell'articolo 23 del regolamento attuativo del testo unico sull'immigrazione (dPR n. 394 del 31 agosto 1999). Si tratta di luoghi destinati, ai sensi dell'articolo 23, non già al trattenimento coattivo, bensì esclusivamente alle «attività di accoglienza, assistenza e [a] quelle svolte per le esigenze igienico-sanitarie, connesse al soccorso dello straniero [che] possono essere effettuate anche al di fuori dei Centri di cui all'articolo 22 [i CIE], per il tempo strettamente necessario»¹¹.

¹¹ L'art. 23 del regolamento fa riferimento espresso alla legge n. 563 del 1995 (cd. legge Puglia), che contiene altre scarse disposizioni relative alle modalità di trattenimento e all'imputazione dei relativi oneri economici.

Le irregolarità descritte, occorre evidenziarlo con decisione, non hanno rappresentato mere violazioni formali della disciplina che regola il trattenimento amministrativo, ma, al contrario, hanno consentito l'attuazione di un vero e proprio modello *extra ordinem* di gestione dei flussi migratori. In altre parole, nonostante le garanzie legali sussistenti in materia, il Centro di soccorso e prima accoglienza di Lampedusa è stato utilizzato *sistematicamente* come luogo di prolungato trattenimento degli stranieri.

4. Quali rimedi giurisdizionali?

La circostanza che la detenzione posta in essere a Lampedusa fosse una misura operata *extra ordinem*, cioè al di fuori delle procedure legali previste in materia di detenzione amministrativa, ha in molti casi prodotto come ulteriore effetto quello di impedire *di fatto* al migrante di adire l'autorità giurisdizionale, in violazione dell'articolo 24 della Costituzione¹².

A tal proposito occorre tenere distinte diverse situazioni che abbiamo potuto osservare nei mesi scorsi.

Frequentemente, anzitutto, i migranti ristretti a Lampedusa non hanno avuto strumenti di ricorso *effettivi* perché l'autorità amministrativa non ha emanato alcun provvedimento che essi potessero impugnare e non hanno mai avuto la possibilità di incontrare un legale. In buona sostanza, quei migranti che, dopo essere stati rinchiusi per giorni nel CSPA, sono stati direttamente rimpatriati, non hanno mai potuto sottoporre al vaglio giurisdizionale – né durante il trattenimento, né durante l'esecuzione del rimpatrio – l'illegittimità della detenzione subita.

Diversamente è accaduto, invece, nei casi in cui gli stranieri, dopo il periodo detentivo a Lampedusa, non sono stati direttamente rimpatriati, ma trasferiti in un CIE, sulla base di un provvedimento di respingimento cosiddetto *differito*¹³: in queste ipotesi, gli stranieri hanno avuto modo di accedere all'autorità giurisdizionale, seppur solo in una fase successiva, per il ricorso avverso il provvedimento espulsivo e per la convalida del *nuovo* trattenimento.

¹² Per un quadro ricostruttivo in merito ai ricorsi giurisdizionali riservati ai migranti destinatari dei provvedimenti di respingimento e espulsione cfr. Vassallo Paleologo, 2012.

¹³ Articolo 10, comma 2, t.u. imm. Per una analisi sul rapporto tra respingimento cd. differito e trattenimento, cfr. Vassallo Paleologo 2009; per approfondire, in particolare, il nodo giuridico relativo alla tutela giurisdizionale nell'ambito dei provvedimenti di respingimento cd. differito cfr. Marletta, 2012.

In qualche sporadico caso, nell'ambito di questi procedimenti, i giudici di pace hanno potuto, sotto diversi profili, accertare le violazioni relative alla privazione della libertà personale operate a Lampedusa¹⁴. In particolare, il primo giudice di pace, che si è espresso in tal senso, ha ricostruito il trattenimento subito dallo straniero ricorrente, in questi termini: «nel caso in esame si è assistito a un trattenimento di fatto dello straniero, in condizioni di restrizione e/o limitazione della sua libertà personale non sorretto da alcun provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, in palese violazione dell'articolo 13 della Costituzione per un tempo indefinito e indeterminato demandato alla più ampia discrezionalità della pubblica amministrazione»¹⁵.

Purtroppo, come detto, si è trattato di pronunce rimaste isolate.

Proprio in ragione delle descritte difficoltà incontrate dai migranti nella tutela dei propri diritti, ci si è interrogati – all'esito dell'attività di monitoraggio e assistenza legale svolta nel Centro – in merito agli ulteriori rimedi giurisdizionali esperibili nel nostro ordinamento a fronte di situazioni di illegittima compressione della libertà personale.

All'esito di tali riflessioni è stato anzitutto presentato un esposto alla Procura di Agrigento¹⁶, nel quale si è ipotizzato che le prassi poste in essere a Lampedusa avessero integrato gli estremi del delitto di *sequestro di persona*.

In secondo luogo, quanto avvenuto a Lampedusa è stato portato all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, attraverso un ricorso¹⁷ nel quale si lamenta la violazione degli articoli 3, 5, 13 e 4, Protocollo 4 della Convenzione EDU.

Si tratta di strumenti che assolvono a funzioni diverse.

Il primo è uno strumento giuridico che risponde alla finalità di portare un fatto, una vicenda all'attenzione dell'autorità giudiziaria affinché la stessa, accertata la sussistenza di condotte ritenute penalmente rilevanti, inneschi l'*iter* per l'accertamento delle responsabilità penale dei singoli individui coinvolti.

¹⁴ Cfr. GdP Agrigento, 4/7/2011 (dep. 6/7/2011), R.G. n. 1034/2011, Giud. Giuseppe Alioto; GdP Torino, 1/6/2011, R.G. n. 15637/2011, Giud. Alberto Polotti di Zumaglia.

¹⁵ Il decreto del Giudice di pace di Agrigento (4/7/2011) è consultabile al link: https://docs.google.com/file/d/0B404cri-iWBmNTdkNmNkMzQtZjhiZC00NDNkLTk4NDQ0YzYzM4MDA0MDFjZGU5/edit?hl=en_US.

¹⁶ Il testo dell'esposto, presentato dall'avv. Luca Masera, dall'ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione) e dall'ARCI (Associazione ricreativa e culturale italiana) è pubblicato sul sito: www.meltingpot.org.

¹⁷ Il ricorso è stato presentato il 9 marzo 2012 dall'avv. Luca Masera e dall'avv. Stefano Zirulia e intitolato dalla cancelleria della Corte di Strasburgo *Khlaifia e altri c. Italia*.

Nell'esposto richiamato la privazione della libertà personale attuata a Lampedusa, così gravemente incidente sul fondamentale diritto riconosciuto dall'articolo 13 della Costituzione, viene qualificata come *sequestro di persona* (articolo 605 cp) aggravato dalle circostanze di essere stato compiuto da pubblici ufficiali, con abuso di potere inerente alle loro funzioni, e, in taluni casi, nei confronti di soggetti minori.

Differentemente, lo strumento del ricorso alla Corte di Strasburgo è finalizzato all'ottenimento di una condanna non già di singoli individui, bensì dell'Italia come Stato aderente alla Convenzione. Una condanna farebbe nascere in capo al nostro Paese anzitutto l'obbligo di rimuovere le cause della violazione (cosiddetto obbligo di *restitutio in integrum*) e, in seconda battuta, potrebbe comportare un obbligo al risarcimento a titolo di equa soddisfazione (in genere si tratta di una riparazione in forma pecuniaria) nei confronti dei soggetti danneggiati¹⁸.

5. Conclusioni

A un anno da quella che era stata definita *l'emergenza del secolo*¹⁹ dall'allora ministro dell'interno Maroni, Lampedusa ha ripreso le sembianze di un'isola come le altre. Almeno a prima vista.

Dopo l'incendio di settembre 2011²⁰, che aveva portato alla chiusura del Centro di Contrada Imbriacola, e l'ordinanza che aveva dichiarato Lampedusa *porto non sicuro*²¹, sembrava che, in qualche modo, si fosse giunti all'epilogo

¹⁸ L'art. 46 CEDU impone alle parti contraenti di «impegnarsi a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie in cui sono parti». L'art. 41 CEDU prevede che se «la Corte dichiara che vi è stata una violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell'Alta parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa».

¹⁹ La dichiarazione viene ricordata dalla testata *Il Fatto quotidiano*, il 20/07/2012: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/07/20/sbarchi-a-lampedusa-riaperto-il-centro-di-accoglienza-ma-unala-cade-a-pezzi/300182/>

²⁰ Il 20 settembre 2011 la situazione di estrema tensione psicologica e di sofferenza fisica dovuta alle condizioni del trattenimento e al timore di subire i rimpatri collettivi hanno dato origine a una rivolta nel Centro. A questa sono seguiti duri scontri tra i migranti e le forze dell'ordine, culminati in un incendio di grandi proporzioni.

²¹ Il 25 settembre l'UNHCR ha pubblicato le nuove linee guida sulla detenzione dei richiedenti asilo che sostituiscono le precedenti del 1999: l'Agenzia si oppone alla detenzione delle persone che cercano protezione internazionale, soprattutto se questa avviene per lunghi periodi e in condizioni disagiate.

di questo triste capitolo. In realtà, il nuovo ministro Cancellieri, dopo aver annunciato la ristrutturazione del Centro, ne ha consentito la riapertura nel giugno 2012, almeno per la parte agibile, che può ospitare circa 300 persone.

Nel 2012 gli sbarchi – seppur in numero ridotto rispetto al 2011 – sono ripresi. Oltre alle tragedie dei naufragi in mare²², di cui nuovamente si sono dovute occupare le cronache giornalistiche, si segnala, ancora una volta, la scarsa trasparenza che connota sia le pratiche di prima accoglienza, che il regime giuridico riservato ai migranti sbarcati sull'Isola.

Non stupisce che, nel luglio 2012, a seguito della sua visita in Italia, Nils Muiznieks, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa abbia redatto un Rapporto nel quale evidenzia come «ci siano delle lacune nel sistema italiano di accoglienza dei migranti, inclusi i richiedenti asilo, principalmente a causa della sua natura frammentaria, dovuta all'esistenza di diverse tipologie di Centri, alla variabilità degli standard, e alle conseguenze determinate dal rapido aumento della capacità ricettiva delle strutture durante l'emergenza nordafricana. Il Commissario sollecita l'Italia a sostituire l'apparato esistente con un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano, sostenuto da norme nazionali chiare e da un monitoraggio indipendente»²³.

Proprio nell'ambito di queste «lacune nel sistema italiano di accoglienza dei migranti» è maturata una delle più macroscopiche sospensioni delle garanzie costituzionali avvenuta all'interno dei nostri confini a danno delle migliaia di migranti transitati dal CSPA di Lampedusa. Nonostante l'evidenza dei fatti e le pressioni rivolte al nostro Paese in sede internazionale, purtroppo, ad oggi, non si è giunti ad alcun accertamento di responsabilità.

Volgendo lo sguardo al futuro, d'altro canto, occorre interrogarsi su come il nostro governo intenderà affrontare il probabile nuovo incremento dei flussi migratori che potrebbe determinarsi a seguito dell'instabilità dell'attuale situazione geopolitica.

Una cosa è oggi certa: dopo l'illegittima gestione della cosiddetta *emergenza nord Africa* nel 2011, l'equivoco causato dal forzato binomio acco-

²² Secondo il giornalista Gabriele Del Grande dal 1988 sono morte lungo le frontiere dell'Europa almeno 18.535 persone, di cui 2.352 soltanto nel corso del 2011. Il dato è aggiornato al 7 settembre 2012 e si basa sulle notizie censite negli archivi della stampa internazionale degli ultimi 24 anni. I dati sono consultabili sul sito: <http://fortresseurope.blogspot.it/>.

²³ Per un quadro ricostruttivo sullo stato dell'accoglienza e del trattenimento in Italia cfr. Senato della Repubblica, 2012, p. 108 ss.

glienza/privazione della libertà personale risulta inaccettabile. La privazione della libertà personale non attuata conformemente all'articolo 13 della Costituzione rappresenta, inequivocabilmente, una ipotesi di *detenzione illegale*, che nulla ha a che spartire con un piano razionale di accoglienza né, tantomeno, con il rispetto dei diritti umani. L'abusata parola *emergenza* – tra l'altro inappropriata se riferita al contesto del fenomeno migratorio – non può fungere da *passpartout* per scardinare le garanzie proprie dello Stato di diritto, come invece è stato fatto a Lampedusa, dove, *oltre* i fumosi confini della detenzione amministrativa hanno trovato terreno fertile gravi ed irreparabili violazioni del nucleo forte dei principi costituzionali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Cancellaro Francesca, Masera Luca e Zirulia Stefano (2011), *Report dal Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Lampedusa, isola di illegalità ai confini di uno Stato di diritto*, in www.meltingpot.org.

COE (2011), Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Population, *Report on the visit to Lampedusa (23-24 May 2011)*, in http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/amahlarg03_REV2_2011.pdf.

Marletta Angelo (2012), *L'illegittimità del respingimento «differito» intempestivo, tra tutela della libertà personale e legalità* (Nota a Giudice di pace Agrigento, 18/10/2011, n. 741), in *Giur. merito*, n. 5.

Savio Guido (2011), *La nuova disciplina delle espulsioni dopo la legge 129/2011*, in www.meltingpot.org.

Senato della Repubblica (2012), *Rapporto della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*.

Vassallo Paleologo Fulvio (2009), *Respingimenti «differiti» e detenzione arbitraria*, in <http://www.meltingpot.org/articolo14045.html>.

Vassallo Paleologo Fulvio (2012), *Diritti sotto sequestro - Emergenza Nord Africa: tra prassi illegittime e accoglienza differenziata*, in <http://www.meltingpot.org/articolo17520.html>.

VITE CHE CONTANO. IL VIAGGIO DI MOHAMED E DEGLI ALTRI, DISPERSI NEL MEDITERRANEO

Marzia Coronati

Durante la rivoluzione tunisina, culminata con la fuga del dittatore Ben Ali, si è assistito a una straordinaria apertura delle frontiere. In quei giorni, iniziati il primo marzo del 2011 e terminati il 5 aprile dello stesso anno (con il ripristino dei controlli alle frontiere suggellato da un nuovo accordo Italia-Tunisia), più di ventitremila persone hanno lasciato il paese nordafricano a bordo di piccole imbarcazioni, verso il sogno europeo. Alcuni sono ancora oggi in Italia o in altri paesi più a nord, altri sono tornati in Tunisia, altri ancora sono affogati nel Canale di Sicilia. Di 236 di loro invece si sono perse completamente le tracce. Dopo alcuni giorni dalla loro partenza, i familiari hanno iniziato a cercarli e ancora oggi li cercano. Una delegazione di genitori è anche partita alla volta dell'Italia, sperando di trovare i ragazzi in qualche centro di detenzione, di fronte all'imbarazzante immobilismo delle istituzioni tunisine e italiane. La vicenda dei dispersi è una tragica testimonianza di un sistema che si pone con indifferenza e irresponsabilità di fronte alla morte e alla scomparsa di chi non ha i documenti.

Keywords: Centri di identificazione ed espulsione (CIE); dispersi in mare; Tunisia; Primavera araba; Canale di Sicilia.

E se mi dicono cammina sulle spine, lo farò
E se mi chiedono di attraversare il Sahara a piedi scalzi, lo farò
E se mi chiedono di scalare una montagna a mani nude, lo farò
E se mi chiedono di tagliarmi una gamba, lo farò
Basta che mi ridiano mio figlio

Non dormo più perché immagino mio figlio che non dorme
Non mangio più perché immagino mio figlio che ha fame
Ogni volta che mi copro immagino mio figlio al freddo
Ogni volta che metto le scarpe immagino mio figlio senza
Oh figlio, oh figlio... mi manchi

Mi hanno insultato
Mi hanno spinto
Mi hanno offeso
Possono fare anche di più, non smetterò mai di cercarlo

Succede che vado alla tomba di suo padre
Succede che mi rivolgo a suo padre morto
E gli dico: "Alzati padre di Anis, alzati che Anis è sparito, alzati e cerca tuo figlio"
Io ormai sono stanca, sono sfinita, aiutami, oh Dio aiutami!

*Canto di Néjia Ouni per suo figlio Anis
Tunisi, 21 marzo 2012
(traduzione di Hamadi Zribi)*

«Il 13 marzo 2011 Mohamed è passato a casa e si è messo indosso due paia di pantaloni, uno sopra all'altro. Gli ho domandato perché e lui mi ha detto che aveva freddo ai piedi. Non mi sono accorta che si preparava a partire...». Mahrzia Raouafi è una donna tunisina di 49 anni, ha sei figli e sino all'inverno del 2012 viveva al Kran, un quartiere popolare alla periferia di Tunisi. L'abbiamo incontrata a Roma a marzo 2012. Uno dei suoi figli, Mohamed, era partito alla volta dell'Italia nella primavera del 2011, a seguito della rivoluzione che ha portato alla fine della dittatura del presidente Ben Alì, ma dal giorno della sua partenza Mahrzia non sa più nulla di lui. «Era il 14 marzo, il giorno più brutto della mia vita... Erano le 5 del mattino e Mohamed mi ha telefonato, è stata l'ultima volta che ho parlato con lui. Mi ha chiamato e mi ha detto "Mamma, fai una preghiera per me perché sono vicino al mare, sto partendo verso l'Italia". Io ho gridato due volte "Mohamed Mohamed", ma lui ha attaccato».

La storia di Mohamed è la storia di altri 236 giovani tunisini, partiti nelle settimane successive alla cosiddetta primavera araba e scomparsi nel nulla. In quei giorni, iniziati il primo marzo del 2011 e terminati il 5 aprile dello stesso anno (con il ripristino dei controlli alle frontiere suggellato da un nuovo accordo Italia-Tunisia), più di ventitremila persone hanno lasciato il paese nordafricano a bordo di piccole imbarcazioni, verso il sogno europeo. Alcuni sono in Italia o in altri paesi più a nord, altri sono tornati in Tunisia, altri ancora sono affogati nel Canale di Sicilia. Di 236 di loro invece si sono perse completamente le tracce. Dopo alcuni giorni dalla loro partenza, i familiari hanno iniziato a cercarli, sono andati nei porti e nelle spiagge da cui si erano imbarcati, hanno parlato con chi conosceva gli scafisti che timonavano i loro scafi, hanno chiesto informazioni alla guardia costiera e alla capitaneria

di porto. Anche Mahrzia, pochi giorni dopo il 14 marzo, è andata a Sfax, la città costiera da cui Mohamed si era imbarcato. «Ho scoperto che lo scafista della barca su cui viaggiava si chiama Sassi Houidi, anche lui non è mai tornato in Tunisia ma io sono riuscita a parlare con sua moglie e sono stata a casa sua. Sapeva tante cose sul viaggio di mio figlio, mi ha detto che Mohamed era partito con 41 persone, che suo marito aveva scelto la barca migliore e che il viaggio era iniziato alle cinque del mattino ed era finito alle nove e un quarto. Mi ha rassicurato, mi ha detto che sicuramente erano arrivati, ma che lei non aveva mai più sentito suo marito da quel giorno. La moglie dello scafista mi ha fatto vedere da dove sono partiti i ragazzi, il punto preciso della spiaggia, la prima cosa che ho pensato guardando il mare è stata di bere tutta l'acqua, per vedere dove era mio figlio».

Nel corso delle sue ricerche Mahrzia ha incontrato i genitori di tanti altri ragazzi, così hanno deciso di creare un comitato e di aiutarsi a vicenda. Quando le diverse storie sono state messe insieme, è emerso che le barche scomparse erano quattro, la prima partita il primo marzo, la seconda il 14 e le altre due il 29. Sostenuto da pochi ma tenaci attivisti, dall'estate del 2011 il comitato ha avviato una collaborazione con il collettivo di Milano *Le Venticinqueundici*, che si è impegnato e si impegna ancora oggi nella raccolta di informazioni, dati e notizie. Da più di un anno ormai il collettivo affianca i parenti in questa disperata ricerca e tenta di colmare il vuoto delle istituzioni tunisine e italiane, che alle domande rivoltegli dai familiari non hanno mai dato nessuna risposta chiara. Nelle prime settimane di indagini *Le Venticinqueundici* ha cercato di reperire le registrazioni dei telegiornali (italiani e non solo) che contenessero le immagini degli sbarchi avvenuti in quei giorni, dal momento che ancora oggi molte delle famiglie assicurano di avere riconosciuto in alcuni di quei fotogrammi i loro figli. Mahrzia Raouafi ha visto il volto di suo figlio in un servizio di Euronews: «dopo un po' che non ricevevo notizie, ho pensato che sicuramente erano morti tutti e quarantuno. Per un mese a casa non abbiamo acceso il fuoco, eravamo a lutto, ogni tanto qualcuno ci portava qualcosa da mangiare, è stato un mese difficilissimo, ma dopo trenta giorni è tornata la speranza. Mia figlia in Francia aveva visto Mohamed su Euronews, era su un autobus che si affacciava dal finestrino e urlava "Non mi riportate in Tunisia, in Tunisia no!". Da allora abbiamo ricominciato a sperare. Mi sono affacciata dal balcone e ho iniziato a urlare che mio figlio non era morto. Tante persone sono venute a casa mia a vedere il video di Euronews, tutti hanno riconosciuto Mohamed e abbiamo fatto una grande festa. Una volta che ho capito che mio figlio era vivo ho fatto tornare la speranza anche a tutte le altre mamme dei ragazzi partiti il 14, assieme a loro ho iniziato a bussare alle porte dei ministeri, ai consolati,

alle ambasciate, alle associazioni che si occupano di questa vicenda: abbiamo iniziato la nostra lotta».

Le immagini di Euronews documentavano uno dei molti trasferimenti dettati dalla politica di emergenza messa in atto dall'Italia in quelle settimane concitate. L'allora governo Berlusconi aveva appena firmato un'ordinanza che dava pieno potere alla Protezione civile di intervento nella gestione degli sbarchi e nel reperimento degli alloggi per i migranti, un progetto denominato *Emergenza nord Africa*, che faceva seguito agli arrivi sulle coste italiane dei migranti provenienti dalla Libia in conflitto e dalla Tunisia della post-rivoluzione. Grazie a ordinanze straordinarie, si sono trasformati hotel, baite di montagna, campi militari in centri di accoglienza per migranti e tre nuovi centri di identificazione ed espulsione – questa volta bollati con il nuovo acronimo di *CIET* (Centri di identificazione ed espulsione temporanea) – sono stati aperti in Sicilia, Basilicata e Campania. Dalle indagini avviate attraverso l'analisi delle immagini dei telegiornali però non è emerso quasi nulla: alcune registrazioni sono risultate di repertorio e non relative a quei giorni, altre invece non hanno permesso nessun avanzamento nelle ricerche. Intanto le autorità tunisine e italiane continuavano a non fare nulla.

Supportate da alcuni giornalisti e legali, le attiviste de Le Venticinqueundici hanno provato a rintracciare gli scafi su cui viaggiavano i dispersi, hanno contattato guardia costiera e carabinieri di Lampedusa, Agrigento, Linosa, sono andati nei porti tunisini per parlare con i pescatori e i testimoni di quelle partenze, ma il risultato di queste fatiche si è concluso con la raccolta di poche e frammentarie notizie. In quegli stessi giorni a Tunisi i genitori dei dispersi manifestavano ogni giorno di fronte ad ambasciate, consolati e uffici competenti, ma nessuno apriva loro la porta. «Da quel 14 marzo tutto è cambiato» racconta Mahrzia, «dalla mattina fino a tarda sera siamo insieme agli altri familiari. Non abbiamo più orari e la nostra vita di tutti i giorni non esiste più. Andiamo sempre da qualche parte a manifestare, tutti i giorni, anche la domenica andiamo davanti alla casa del presidente. Siamo sia mamme che papà, lottiamo insieme, l'unica differenza è che le mamme possono sfogarsi piangendo, mentre gli uomini tengono tutto dentro».

Nell'autunno del 2011 il comitato dei dispersi e Le Venticinqueundici decidono di intraprendere un'altra strada: il confronto delle impronte. Se sono sbarcati in Italia qualcuno li deve avere registrati, hanno pensato attiviste e familiari. Un comunicato in lingua araba e italiana viene fatto circolare: «...chiediamo ora alle autorità italiane e tunisine di collaborare. Sarebbe molto semplice, perché in Tunisia le carte di identità sono con le impronte digitali e in Italia esistono i rilievi dattiloscopici dei migranti identificati o detenuti. Chiediamo, allora, che i parenti dei dispersi possano fare una do-

manda al Ministero degli esteri tunisino affinché fornisca le impronte digitali al Ministero dell'interno italiano e a questo chiediamo di rispondere».

Sarebbe molto semplice. Il condizionale è d'obbligo. Il confronto è stato attuato circa dieci mesi dopo la richiesta e ad oggi il suo esito non è stato ancora reso pubblico. Perché? Cosa è accaduto? «Sarebbe davvero interessante saperlo» ha commentato la giornalista de *Il manifesto* Cinzia Gubbini: «perché i ragazzi sono tutti morti e i governi temono suicidi tra i genitori? Perché se sono tutti morti, allora bisogna cominciare a contarli questi morti, per accorgerci che in un mese sono stati migliaia? Oppure perché effettivamente qualcuno è arrivato ma non si sa dov'è? Oppure, ancora, perché in realtà i governi non lo sanno e tutta la storia del controllo, delle impronte della Fortezza Europa è in realtà più fragile di quello che ci aspettiamo? O ancora, infine, perché i governi, in realtà, non sono abituati a dire grandi verità, e quindi non esiste la forma, il modo, la persona deputata a farlo». Le domande di Gubbini non hanno ancora trovato risposta, quello che si può dedurre da questa assurda vicenda è che l'apparato di identificazione ed espulsione istituito con il decreto legge del maggio 2008 ha fallito il suo obiettivo principale: l'accertamento dell'identità delle persone e il controllo dei flussi in nome della sicurezza pubblica.

Il Canale di Sicilia non è mai stato sorvegliato come in quei giorni di primavera, il conflitto libico era in pieno svolgimento e in quel tratto di mare c'erano la Francia, la Gran Bretagna, l'Italia, la Spagna, gli Stati Uniti e il Canada, che pattugliavano l'area di sorveglianza marittima della Nato con navi da guerra, aerei, sottomarini; c'erano guardie costiera e di finanza, mentre le forze dell'agenzia europea di sorveglianza delle frontiere esterne Frontex non hanno mai lasciato l'area, mentre i satelliti delle potenze militari presenti riprendevano e registravano tutto. Nonostante questo massiccio sistema di controllo, in quelle settimane molte barche sono affondate, altre non sono state soccorse e altre ancora si sono disperse e fino ad oggi non sappiamo che fine abbiano fatto. In quel breve periodo, le vittime sono state 1500. Eppure la sorveglianza avveniva 24 ore su 24. I dispersi partiti il 14 marzo ad esempio hanno viaggiato nelle stesse ore in cui l'allora Ministro dell'interno Roberto Maroni impediva a una nave marocchina proveniente dalla Libia lo sbarco ad Augusta e ordinava al nostro esercito di tenere sotto controllo l'imbarcazione. Non stupisce perciò che una mamma di un disperso racconti che nell'ultima telefonata ricevuta i giovani riferivano che davanti a loro c'erano «due grandi navi e un elicottero», probabilmente intenti a sorvegliare lo scafo marocchino.

«Ricordo che il giorno che è partito mio figlio c'era Berlusconi a Lampedusa» racconta Nouredine Mbarki, padre di Karin, partito con l'imbar-

cazione del 29 marzo. «Qualcuno dice che le autorità italiane quel giorno avevano ricevuto l'ordine di rimandare indietro le barche e di non fare arrivare nessuno a Lampedusa. Un ragazzo sbarcato sull'isola il 31 marzo mi ha detto che i militari non li hanno fatti attraccare al porto, ma in una parte più nascosta di Lampedusa».

Il silenzio delle istituzioni lascia spazio all'immaginazione e fa sì che qualunque rumore di corridoio diventi la verità del momento. «I governi italiani e tunisini si sono comprati mio figlio, senza che lui potesse decidere qualcosa» urla Samir Raouafi, padre di Mohamed. «Mio figlio ha saltato il mare in cerca di libertà, ma a aspettarlo c'era solo la polizia italiana, che lo ha messo di nuovo in catene. Perché tenete rinchiusi i ragazzi? Cosa hanno fatto? Non hanno fatto nulla. Lasciateli liberi! Tutti i giorni le madri e i padri soffrono e muoiono a poco a poco...».

Proprio così. Il dolore e la disperazione dei familiari cresce di giorno in giorno e chi di loro ha trovato le risorse e il coraggio è venuto in Italia, per cercare di persona il proprio caro, per visitare i centri per migranti e le carceri nella speranza di scovare qualche traccia del suo passaggio. «Piangevo tutti i giorni» ricorda Mahrzia, «allora mio marito mi ha aiutato a venire in Italia per cercare Mohamed. Appena sono arrivata sono andata dal console di Palermo, mi sono inginocchiata davanti a lui e gli ho baciato le ginocchia, gli ho chiesto piangendo di dirmi dove era mio figlio, lui mi ha risposto: "Alzati, i vostri figli sono vivi, ma non sono qui in Sicilia, sono più a nord". Quando siamo andati al Centro di identificazione ed espulsione di Caltanissetta un mediatore culturale ha riconosciuto le foto di due ragazzi che hanno viaggiato con Mohamed, ha detto che sono passati per quel Centro e sono stati lì due mesi. Questo mi ha dato speranza ma è stato anche molto triste vedere questi Centri, i ragazzi erano sporchi e malmessi, un giovane aveva la mascella rotta perché era stato picchiato da un poliziotto, mi ha fatto molto male vedere questa cosa».

Imed Soltani, zio di Slim e Belhassen, due dei ragazzi dispersi, è uno dei parenti che oggi si trova in Italia. «Da quello che ho visto nei video su internet e in tv e da quello che ho verificato con i miei occhi quando ho visitato in questi giorni i Centri per migranti, mi sento di dire che la politica italiana non si comporta correttamente nei confronti degli stranieri. Voi quando arrivate in Tunisia siete ben coccolati dal popolo mentre noi siamo subito emarginati. I profughi della Libia che sono arrivati in Tunisia durante il conflitto hanno trovato una splendida accoglienza da noi, anche se erano in centinaia di migliaia, invece qua in Italia li trattate male, dormono dentro le stazioni o all'addiaccio. Ma perché vi comportate così? Anche i tunisini che abbiamo incontrato durante questo soggiorno in Italia vivono molto

male, sono in trappola, qui stanno male ma non possono neanche tornare a casa perché le famiglie stanno aspettando i frutti del loro lavoro in Italia. Quando tornerò in Tunisia dirò a tutti i ragazzi che sognano di partire di non farlo, perché le autorità italiane li tratteranno come cani. Voglio dire, io non ce l'ho con il popolo italiano, che ci ha trattato bene ed è stato molto accogliente con noi, e che con molto piacere accoglierò a casa mia, ma il popolo è una cosa e la politica è un'altra».

Oggi la delegazione dei parenti in Italia continua le sue faticose ricerche, con difficoltà sopravvive nella capitale e appena ha la possibilità si muove per il Paese, inseguendo notizie che il più delle volte sono chiacchiere o voci di corridoio completamente infondate. Le condizioni psicofisiche dei familiari peggiorano di giorno in giorno, molte mamme continuano a soffrire di crisi isteriche e attacchi di panico, mentre i padri si lasciano logorare in silenzio. Ad aprile del 2012 è stata sfiorata la tragedia: Jannet Rhimi, mamma del diciannovenne Oussam, uno dei giovani partiti con l'imbarcazione del 29 marzo, si è data fuoco nella sua abitazione. Salvata dalla cognata da una morte certa, Jannet ha riportato ustioni gravissime sul torace e la gola. Ma le istituzioni continuano a non fare nulla.

Oltre a incalzare quasi ogni giorno i politici affinché siano resi noti i risultati del confronto delle impronte digitali, il collettivo Le Venticinqueundici, insieme a un piccolo cappello di giornaliste, ha iniziato a ragionare su quale altra via era possibile percorrere. I racconti dei parenti sono stati lo spunto per un nuovo tentativo: chiedere alle compagnie telefoniche italiane e tunisine di individuare il luogo in cui sono state effettuate le ultime telefonate dei giovani. Molte famiglie infatti raccontano di avere parlato con i ragazzi mentre erano in navigazione. «Quando Mohamed Ali è salito sul taxi erano le tre del pomeriggio, la sera, verso le sette, mi ha chiamato e mi ha detto "mamma stiamo partendo adesso e dobbiamo spegnere i cellulari", mi è sembrato strano ed è sembrato strano anche a lui, ma non mi ha saputo spiegare il perché» racconta Sameh Lassoued, madre di Mohamed Ali, partito il 29 marzo da Sfax. «Poi mi ha richiamato dopo poche ore, alle undici, per dirmi che erano partiti e che erano già in mare da un'ora, "prova a chiamarmi domani verso mezzogiorno su questo numero" mi ha detto. E da quel momento non so più niente di mio figlio. Sparito».

Anche nella narrazione di Tarek Abbessi, padre del ventisettenne Medhi, partito il primo marzo da El Haouaria, ricorrono spesso racconti di telefonate. «Quel che mi sembra strano sono le chiamate. Tra di loro c'era un ragazzo con una scheda telefonica italiana e suo padre gli ha parlato durante la notte, dopo due-tre mesi il telefono squillava ancora, ma nessuno rispondeva. Questo però ci dà speranza, questo telefono che squilla. Secondo me si

trova in qualche ufficio, da qualche parte, nascosto, insieme agli altri oggetti che avevano con loro, come i soldi e altre cose... Sono partiti in 24, hanno molti oggetti. Credo che siano nascosti in una specie di ufficio, in Italia. Su internet, c'è il consolato tunisino che dice che la barca è arrivata, l'hanno confermato. Quindi non c'è proprio dubbio. Il telefono squilla, la barca è arrivata lì, è un mistero».

Purtroppo oggi sappiamo che il telefono può squillare anche se l'apparecchio non esiste più. Il numero, spiegano gli ingegneri della Telecom, rimane attivo fino alla fine del contratto, indipendentemente dallo stato della sim, il cellulare perciò potrebbe continuare a suonare anche se si trovasse in fondo al mare. Ma rimane ancora da fare un'indagine con i dati della compagnia telefonica Tunisiana: in un dossier redatto da Le Venticinqueundici insieme alle famiglie infatti ci sono alcuni numeri precisi, il giorno e l'ora della telefonata, si è chiesto pertanto che la compagnia renda pubblici tutti gli elementi necessari per individuare la posizione da cui è partita la chiamata, localizzare le imbarcazioni e utilizzare gli strumenti di controllo disponibili (radar, elicotteri, satelliti, eccetera) per attuare una ricerca nel Mediterraneo. La risposta di Tunisiana deve ancora arrivare.

Nell'estate del 2012 qualcosa dal fronte istituzionale si è mosso. Il 12 luglio il sottosegretario di Stato Saverio Ruperto è intervenuto alla Camera dei Deputati per rispondere a un'interrogazione presentata dagli onorevoli Turco e Bressa: la Tunisia aveva trasmesso 226 cartelli foto segnaletici all'Italia e tra questi cinque risultavano essere stati censiti nel nostro Paese nei giorni successivi alla rivoluzione. Cinque persone quindi sarebbero arrivate, ma ad oggi resta ancora da verificare chi sarebbero. Di una sola si ha qualche informazione: prima di questa dichiarazione infatti, il 16 maggio, il ministro Cancellieri aveva parlato di una sola impronta risultata positiva al confronto, rispondente al nome di Alaya Fares. Le Venticinqueundici erano riuscite a mettersi in contatto con quest'uomo, che aveva loro spiegato che era partito ad agosto del 2011, che era stato espulso dall'Italia dopo venti giorni e che in quel periodo non aveva mai comunicato con la famiglia, per questo forse la sua impronta era rientrata nell'elenco. Il governo tunisino però non conferma nessuno di questi dati. Il giorno prima della dichiarazione di Ruperto, l'11 luglio, a Tunisi una delegazione dei familiari, accompagnata da Le Venticinqueundici, ha incontrato il segretario generale del governo tunisino Houccine Jaziri, secondo il quale nessuno dei dispersi sarebbe arrivato in Italia. Jaziri ha dichiarato che tutto il lavoro tecnico di confronto delle impronte digitali dei migranti scomparsi tra i database tunisino e italiano è stata fatta, e il risultato è negativo. Jaziri ha detto di aver già comunicato alle famiglie tale risultato, tuttavia, il gruppo Le Venticinqueundici ha chiesto

al segretario di tenere una conferenza stampa in modo che tutte le famiglie siano consapevoli del risultato, ma a questa richiesta il Segretario di Stato ha risposto negativamente.

Questo racconto termina qui, ma la storia, come è evidente, non si è conclusa. Ci sono oltre duecento famiglie che ancora aspettano una risposta. Ci sono oltre duecento papà e duecento mamme che da quasi due anni sono in un'estenuante attesa. «Sono andato quattro o cinque volte a El Haouaria, da dove sono partiti» racconta la voce stanca di Tarek. «Ho anche parlato con le autorità locali e con i pescatori, perché loro trovano i morti, i cadaveri. Tutti i giorni vanno in mare e se trovano anche una sola persona vuol dire che tutti sono annegati. Ma noi fino ad oggi non abbiamo trovato nessuno, nessuno. Se le autorità tunisine hanno trovato dei morti ci possono chiamare, perché abbiamo il telefono qui, ci possono chiamare e dire "ecco, venite a prendere vostro figlio". Dopo tutto, se è morto è morto. Tutti muoiono prima o poi. Ma non ci sono tracce, nulla, è quello il mistero. Aspettiamo con pazienza».

Affianco alle meticolose ricerche che hanno portato e portano ancora avanti, le attiviste del collettivo Le Venticinqueundici hanno lanciato la campagna dal titolo "Da una sponda a un'altra, vite che contano", affinché la vicenda dei ragazzi scomparsi non passi inosservata, ma anzi sia il punto di inizio di un cambiamento radicale delle politiche migratorie europee. «Le domande poste dalle mamme e dai papà dei dispersi costituiscono il punto cruciale del sistema immigrazione del nostro continente» spiega il collettivo, «un sistema che decide che qualcuno (pochi) può partire con il visto in tasca e che invece altri (molti) debbano partire con pericolosi viaggi in mare. Un sistema che si pone con indifferenza e irresponsabilità di fronte alla morte e alla scomparsa di chi non ha i documenti. Le domande delle famiglie toccano il nodo fondamentale di una partizione del mondo tra vite che contano e altre che non contano».

LE RUBRICHE PERIODICHE



RUBRICA GIURIDICA

Il diritto rappresenta tradizionalmente il quadro formale entro il quale si muovono tutti gli operatori del sistema penale e penitenziario. Questa accezione formalistica, tuttavia, rischia di far passare in secondo piano quegli elementi sociali, economici, culturali e politici che fanno del fenomeno giuridico un aspetto essenziale per comprendere la società stessa e le sue trasformazioni nel corso del tempo. In tale prospettiva, questa rubrica vuole dare spazio a letture giuridiche delle questioni trattate che tengano ben presente quello che i sociologi del diritto hanno chiamato diritto vivente, al preciso scopo di interessare una cerchia di lettori che vada al di là del ristretto pubblico dei giuristi.

1. GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1.1. Corte cost., sentenza n. 301 del 11 dicembre 2012

Keywords: affettività in carcere; controllo visivo; questione di costituzionalità; rigetto; tutela dell'ordine e della sicurezza.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 301 del 19 dicembre 2012, ha avuto modo di esprimersi sul tema dei colloqui collegato all'affettività e alla sessualità in carcere, dichiarando però inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Firenze.

In particolare la questione riguarda la conformità ai principi costituzionali dell'art. 18, comma 2, dell'Ordinamento penitenziario («I colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia»).

In primo luogo, secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 2 Cost. nella parte in cui afferma «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», l'art. 3 Cost. ove dichiara l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e ove afferma che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli (...) che (...) impediscono il pieno sviluppo della persona umana» e l'art. 27, comma 3 Cost., che afferma «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità»; in secondo luogo l'art. 27, comma 3, nella parte in cui prevede che «le pene (...)

devono tendere alla rieducazione del condannato»; in terzo luogo l'art. 29 Cost. laddove afferma «la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», nonché l'art. 31 Cost. nella parte in cui dichiara «protegge la maternità (...) favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

L'art. 18, secondo comma, della legge n. 354 del 1975 si porrebbe, da ultimo, in contrasto con l'art. 32 Cost., tanto in rapporto alla previsione del primo comma, in base alla quale «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», quanto in relazione al disposto della seconda parte del secondo comma, per cui «la legge non può in alcun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana». Infatti, secondo il Magistrato di sorveglianza di Firenze, il ricorso alla masturbazione o a pratiche omosessuali, conseguente alla forzata «astinenza sessuale» con il «partner», comporterebbe una «intensificazione dei rapporti a rischio e la contestuale riduzione delle difese sul piano della salute».

Il principio che si ricava è sicuramente condivisibile, poiché, come è stato osservato dal rimettente, il diritto all'affettività e alla sessualità della persona detenuta, oltre a desumersi dalla nostra Costituzione, è attuato in molti Paesi europei ed extraeuropei.

Il nostro ordinamento penitenziario individua nel rapporto con la famiglia uno degli elementi essenziali per il trattamento rieducativo («Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto (...) agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia», art. 15 Op) e all'art. 4 afferma che la detenzione non comporta una *capitis deminutio* della persona, «i detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale»; ma al contempo l'art. 1 comma 3 Op stabilisce che «negli istituti devono essere mantenuti l'ordine e la disciplina». Conseguentemente ci dovrebbe essere un bilanciamento tra le esigenze dell'affettività dei detenuti e della sicurezza del carcere, ma la vigente disciplina dei colloqui limita la prima in favore della seconda.

Il controllo a vista pone dei problemi di compatibilità con i nostri principi costituzionali, inoltre la consapevolezza di essere osservati durante gli incontri con la famiglia mortifica l'affettività.

La stessa Corte costituzionale prende atto dell'inadeguatezza della normativa sul tema: «l'ordinanza di remissione evoca, in effetti, una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto

dei permessi premio, previsto dall'art. 30 *ter* della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi e oggettivi – resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria». Si tratta di un problema che merita ogni attenzione da parte del legislatore, anche alla luce dalle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente (peraltro non immediatamente vincolanti, come egli stesso ammette) e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, «il diritto dei detenuti a una vita affettiva e sessuale intramuraria».

In tal senso, l'indirizzo del Consiglio d'Europa è volto al prolungamento delle visite con il partner. In particolare, con la Raccomandazione n. 11/1/2006, richiamata dal Magistrato di Firenze, il Consiglio asserisce che «Le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibili normali» (Regola 24 punto 4). Certamente il termine “normali” potrebbe destare dubbi interpretativi, ma il commento alla Raccomandazione, in calce alla stessa, ne illumina il significato: «L'articolo 8 della Convenzione europea sui diritti umani riconosce il diritto di ogni individuo al rispetto della sua vita privata e familiare e della sua corrispondenza e la Regola 24 può esser letta come il conferimento alle autorità penitenziarie della responsabilità di garantire il rispetto di questi diritti nelle condizioni eminentemente restrittive dell'istituto penitenziario. La Regola riguarda anche le visite che costituiscono una forma di contatto particolarmente importante (...). La Regola 24.4 sottolinea la particolare importanza delle visite non solo per i detenuti, ma anche per le loro famiglie. Quando è possibile, devono essere autorizzate delle visite familiari di lunga durata (per esempio 72 ore come viene praticato in numerosi Paesi dell'Europa dell'Est). Queste visite prolungate permettono ai detenuti di avere relazioni intime con i loro partner. Le “visite coniugali” più brevi, autorizzate a tale fine, possono avere un effetto umiliante per entrambi i partner».

Bisogna, però, sottolineare che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso, con le sentenze *Dickson contro Regno Unito* del 4 dicembre 2007 e *Aliev contro Ucraina* del 29 luglio 2003, che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – e in particolare art. 8 paragrafo 1 e art. 12 – prescrivano inderogabilmente agli Stati parte di permettere i rapporti sessuali all'interno del carcere, anche tra coppie coniugate.

Tra l'altro in Italia la giurisprudenza ha spesso qualificato il carcere come luogo aperto al pubblico, pertanto ad oggi è configurabile il reato di atti osceni *ex* art. 527 cp. Sarebbe, quindi, necessaria una riforma strutturale degli istituti penitenziari nonché ovviamente della normativa che li disciplina.

La Corte di cassazione con la sentenza n. 7791/2008 ha affrontato il tema del bilanciamento delle esigenze suddette riconoscendo il diritto, per un detenuto in regime di 41 *bis*, al prelievo di liquido seminale al fine di consentire alla moglie, sussistendone le condizioni di legge, di accedere alla procreazione medicalmente assistita. Il principio da applicare in simili fattispecie non può che essere quello di temperare interesse personale e detenzione. Il giudizio relativo deve ispirarsi al criterio della proporzione tra le esigenze di sicurezza sociale e penitenziaria e l'interesse della singola persona. Da ciò consegue che il sacrificio imposto al singolo non deve eccedere quello minimo necessario e non deve ledere posizioni in assoluto non sacrificabili (cfr. C. Brunetti, 2008, p. 112).

Ad ogni modo, la questione di illegittimità costituzionale è stata dichiarata inammissibile dalla Consulta. In primo luogo perché «il rimettente ha ommesso di descrivere in modo adeguato la fattispecie concreta e, conseguentemente, di motivare sulla rilevanza della questione. Nell'ordinanza di remissione, il giudice a quo si limita, infatti, a riferire di essere chiamato a pronunciarsi sul "reclamo" di un detenuto, senza precisarne affatto la natura e il contenuto e, quindi, senza indicare la ragione per la quale occorrerebbe fare applicazione della norma censurata nel caso di specie». Pertanto non vi è stata la dovuta specificità riguardo al requisito della rilevanza nel caso concreto, per dimostrare che il giudizio non poteva «essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» (art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87).

In secondo luogo, il Giudice delle leggi ritiene «evidente come un intervento puramente e semplicemente ablativo della previsione del controllo visivo sui colloqui – quale quello in apparenza richiesto dal giudice a quo, alla luce della formulazione letterale del *petitum* – si rivelerebbe, per un verso, eccedente lo scopo perseguito e, per altro verso, insufficiente a realizzarlo. Il controllo a vista del personale di custodia non mira, in effetti, a impedire in modo specifico ed esclusivo i rapporti affettivi intimi tra il recluso e il suo "partner", ma persegue finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e di prevenzione dei reati. L'ostacolo all'esplicazione del "diritto alla sessualità" ne costituisce solo una delle conseguenze indirette, stante la naturale esigenza di intimità connessa ai rapporti in questione. L'asserita necessità costituzionale di rimuovere tale conseguenza non giustificerebbe, dunque, la caduta di ogni forma di sorveglianza sulla generalità dei colloqui. Al tempo stesso, l'eliminazione del controllo visivo non basterebbe comunque, di per sé, a realizzare l'obiettivo perseguito, dovendo necessariamente accedere a una disciplina che stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi

destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle “visite intime”, fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative. Tutte operazioni che implicano, all’evidenza, scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all’ordine e alla sicurezza nelle carceri e, *amplius*, all’ordine e alla sicurezza pubblica». La Corte costituzionale invita il legislatore a disciplinare la materia in maniera organica. Indubbiamente «la caduta di ogni forma di sorveglianza sulla generalità dei colloqui» avrebbe comportato dei rischi di applicazione, ma sarebbe stato opportuno precisare che un sistema discrezionale bilancerebbe in modo ragionevole le contrapposte esigenze (la sicurezza nelle carceri e il diritto all’affettività), in modo tale da poter verificare nel caso concreto – eventualmente in relazione alla pericolosità o al tipo di reato – la necessità o meno del controllo a vista.

Infine, la Consulta osserva come neanche una sentenza additiva “di principio” – con la quale si afferma l’esigenza costituzionale di riconoscere il diritto, demandando al legislatore il compito di definire modi e limiti della sua esplicazione – risolverebbe la questione, perché tale via condurrebbe a una violazione dei parametri costituzionali evocati dallo stesso rimettente, in particolare dell’art. 3 Cost., poiché «il “diritto alla sessualità” *intra moenia* dovrebbe essere, infatti, riconosciuto ai soli detenuti coniugati o che intrattengono rapporti di convivenza stabile *more uxorio*, escludendo gli altri (si pensi, ad esempio, a chi, all’atto dell’ingresso in carcere, abbia una relazione affettiva consolidata, ma non ancora accompagnata dalla convivenza, o da una convivenza stabile)».

Rimane il fatto che la Costituzione italiana afferma che il detenuto, tramite la pena, deve essere rieducato e ri-socializzato, ma ciò diventa assai difficile se lo si priva della possibilità di vivere le relazioni affettive, ancor prima di quelle sessuali, che fanno parte della sua identità. I colloqui e i permessi premio non bastano per mantenere vivo e concreto un rapporto affettivo (C. Brunetti, 2008, p. 116). Pertanto si può solo sperare in un futuro intervento legislativo.

Si ricorda brevemente che in più legislature si è affrontato il problema della riforma dell’ordinamento penitenziario, relativamente alla possibilità di introdurre nel nostro ordinamento una disciplina dei colloqui tale da consentire l’intimità tra i partner.

La prima proposta di legge in materia, presentata il 13 giugno 1996 fu d’iniziativa del deputato Folena. Essa mirava a rivedere e modificare i normali rapporti affettivi del detenuto. La seconda proposta di legge è stata presentata il 28 febbraio 1997 dal parlamentare Giuliano Pisapia, composta da quattro articoli, pressappoco gli stessi della precedente; all’art. 1 prevedeva:

«Al fine di mantenere o migliorare il rapporto con le persone con le quali vi è un legame affettivo, i detenuti e gli internati hanno diritto a una visita al mese di durata non inferiore alle tre ore consecutive con il proprio coniuge o convivente senza alcun controllo visivo. Negli edifici penitenziari devono essere realizzati locali idonei a consentire al detenuto di intrattenere relazioni personali e affettive». Lo stesso anno ci fu una circolare di Michele Coiro, direttore del DAP, con la quale chiedeva ai direttori di pronunciarsi sulla possibilità di umanizzare in tal senso le case di reclusione.

L'ultima proposta di legge risale al 12 luglio 2002 (Camera dei deputati, proposta di legge n. 3020), ma anche quest'ultima iniziativa, Boato-Ruggeri, non ha avuto modo di divenire legge.

Nonostante la questione di costituzionalità in commento sia stata dichiarata inammissibile, bisogna riconoscere il merito al Magistrato di sorveglianza di Firenze di aver posto all'attenzione dell'opinione pubblica un tema da ri-disciplinare.

Paola Bevere

1.2. Corte cost., sentenza n. 135 del 3 giugno 2013

Keywords: provvedimenti magistratura di sorveglianza; esecuzione; conflitto tra poteri dello Stato; obbligo di ottemperanza da parte del Ministero della giustizia.

L'amministrazione penitenziaria non può mai disattendere una ordinanza della magistratura di sorveglianza. Qualora decidesse di farlo, il provvedimento risulterebbe illegittimo e andrebbe annullato. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 135 del 3 giugno 2013, ha in modo categorico dato ragione al giudice di sorveglianza di Roma che aveva aperto un conflitto di attribuzioni con il Ministero della giustizia il quale, addirittura per iscritto, aveva disposto di non volere dare seguito a una ordinanza del magistrato.

Si apre, probabilmente adesso una stagione nuova per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che dovrà adeguarsi alle tante ordinanze della magistratura di sorveglianza assunte in giro per l'Italia finora rimaste sulla carta. Si tratta di decisioni che principalmente riguardano questioni attinenti al sovraffollamento e quindi alla assenza di posti letto, oppure attengono al mancato trasferimento di detenuti da un carcere a un altro o alla inadeguatezza delle cure mediche assicurate.

Riepiloghiamo i fatti che hanno portato alla sentenza della Consulta il cui relatore è stato il giudice Gaetano Silvestri. Poco meno di due anni fa,

il magistrato di sorveglianza di Roma aveva promosso un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», in quanto non era stata data esplicitamente esecuzione a un suo provvedimento con il quale aveva deciso, accogliendo un reclamo di un detenuto sottoposto al regime di cui all'articolo 41 *bis*, secondo comma, dell'ordinamento penitenziario, che non gli potesse essere impedita la visione dei programmi delle emittenti «Rai Sport» e «Rai Storia».

Il Ministero della giustizia perde sonoramente la battaglia legale. D'altronde era parso a tutti irriuale che un'autorità amministrativa si opponesse formalmente a una decisione assunta da un organismo giurisdizionale. La Corte non si è limitata a dirimere il conflitto ma è giunta ad annullare la decisione del Ministero della giustizia che era stata presa a seguito di parere del capo dell'amministrazione penitenziaria.

Non è l'unica questione pendente davanti alla Corte costituzionale presieduta dal giudice Franco Gallo. Prossimamente dovrà decidere intorno alla richiesta di sentenza additiva proveniente dai giudici di sorveglianza di Monza e Padova i quali auspicano una proposta di modifica dell'articolo 147 del codice penale nella parte in cui non annovera tra le ipotesi di rinvio facoltativo della pena quello per cui non vi sarebbe un dignitoso spazio vitale (cfr. *infra* Riccetti sulle relative ordinanze di rimessione alla Consulta).

Va ricordato che l'Italia è sotto osservazione da parte della Corte europea dei diritti umani. Entro il 27 maggio 2014 deve ritornare in una situazione di legalità e umanità, ovvero risolvere la questione delle 30 mila persone in più rispetto ai posti letto regolamentari.

Patrizio Gonnella

2. GIURISPRUDENZA DI MERITO

Trib. sorv. Venezia, ord. n. 169 del 2013; Trib. sorv. Milano, ord. del 12 marzo 2013, depositata il 18 marzo 2013

Keywords: sovraffollamento; condizioni inumane e degradanti; violazione art. 27 Cost.; differimento pena; legittimità costituzionale.

È stato fissato al 31 maggio 2013 il termine ultimo per ricevere dei riscontri da parte delle singole direzioni degli istituti penitenziari in ordine all'indagine ricognitiva sulle situazioni di sovraffollamento presenti in Ita-

lia. Ciò è quanto ha statuito una circolare emanata dal DAP (cfr. GDAP-0127799-2013, PU-GDAP-5000-10/04/2013-0127799-2013), in seguito alle risultanze delle sentenze *Torreggiani e altri c. Italia*, n. 43517/09 del 08/01/2013 e *Cirillo c. Italia*, n. 36276/10 del 29/01/2013 con cui l'Italia è stata condannata, su iniziativa dei molteplici ricorsi attivati da detenuti ristretti in condizioni eccessivamente sovraffollate. La circolare reca una chiara impronta di carattere tecnico, con cui la Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, e nello specifico l'Ufficio tecnico per l'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio, ha deciso di puntare su un'operazione di ri-organizzazione e di ri-qualificazione.

Niente di nuovo sotto il sole, pertanto. Non è la prima volta che si cerca di attuare interventi di questo tipo e di sollecitare l'attenzione delle istituzioni periferiche sulla gravità delle condizioni in cui versano i detenuti nei nostri penitenziari. La numerologia non inganna nel decifrare gli spazi di cui concretamente un soggetto umano, per mantenere intatta la sua dignità e non essere ridotto in condizioni qualificabili come inumane e degradanti, secondo la terminologia usata dalla CEDU, dovrebbe poter godere concretamente. A fronte di un sovraffollamento pari al 50%, secondo i dati offerti dalla circolare stessa, in cui si specifica che «il numero attuale dei detenuti ammonta a circa 67.000 contro circa 45.000 posti regolamentari, quindi la percentuale media di sovraffollamento è pari circa al 50%», si evince, con un rapido calcolo, come lo spazio vitale non dovrebbe concretamente scendere sotto i 4/5 mq per detenuto e/o internato; l'automatica conseguenza è di evitare il superamento, in negativo, del limite minimo di 3 mq di spazio disponibile, valore sotto il quale scatta la possibilità di configurare un trattamento qualificabile come *tortura* (la CEDU utilizza l'espressione trattamenti «inumani e degradanti»). Il problema ulteriore che emerge con evidenza, è anche la difficoltà nel dare una descrizione omogenea della situazione valida per tutto il territorio nazionale: in molti istituti la soglia del 50% sfiora in realtà percentuali del 100% fino ad arrivare addirittura a picchi del 500%. Una situazione di questo tipo è indice di una distribuzione irrazionale dei detenuti sul territorio nazionale; irrazionalità che pesa fortemente da un punto di vista economico, rispetto alle risorse disponibili. Non è da escludere, d'altra parte, come fa notare la medesima circolare, «che i dati periodicamente forniti dalle articolazioni territoriali rispetto alle capienze regolamentari si riferiscono alle capienze degli interi complessi, al lordo, quindi, delle superfici di reparti chiusi o sottoutilizzati rispetto alle loro potenzialità, e non alle sommatorie delle realtà delle singole sezioni detentive».

È a partire da queste premesse che l'amministrazione penitenziaria ha inteso promuovere un'opera di razionalizzazione degli spazi disponibili, in-

nestata su una riorganizzazione complessiva degli istituti, al fine di abbattere il fenomeno del sovraffollamento e di consentire un miglioramento delle condizioni di vivibilità e di lavoro nelle varie strutture, specialmente in quelle maggiormente coinvolte dall'emergenza in atto. Si chiedeva, pertanto, una collaborazione ai destinatari della circolare affinché è svolgessero un'indagine ricognitiva di carattere sistematico, evidenziando, eventualmente, la presenza di reparti detentivi con spazi al di sotto dei 4 mq di superficie nelle stanze di pernottamento. Ove situazioni di questo tipo fossero state accertate, si richiedeva a tal proposito un'attività di denuncia e di contestuale indicazione, qualora disponibili, di spazi alternativi, di reparti inutilizzati o sottoutilizzati in cui poter convogliare l'eccedenza di detenuti e/o internati.

1. Due casi emblematici: quando l'intervento è d'obbligo

Ciò che ha palesato con particolare veemenza la necessità di un intervento sul fronte numerico è stata la duplice condanna che l'Italia ha subito da parte della Corte europea dei diritti umani nei casi Torregiani e Cirillo, entrambi dello scorso gennaio. Le dinamiche alla base dei due ricorsi presentano dei contorni fattuali simili: in entrambi i casi, dopo l'ormai noto *affaire* Sulejmanovic, che ha rappresentato il *leading case* in materia, le insostenibili condizioni detentive, accentuate nel caso Cirillo dalla mancanza di cure mediche adeguate, hanno definitivamente spinto i ricorrenti a dar voce allo stato di effettiva disumanità in cui erano costretti. L'autorevolezza dell'organo giudicante non che può rappresentare, in tali ipotesi, una cassa di risonanza particolarmente enfatica al fine di rendere note le condizioni concretamente riservate agli utenti di alcuni istituti. Ma non c'è bisogno, in realtà, di attendere le denunce dei vertici più elevati per prendere atto della deriva verso cui sta sempre più velocemente scivolando il sistema. A livello "locale", infatti, due significative pronunce della giurisprudenza di merito rappresentano altrettanti punti di riferimento imprescindibili. Entrambe hanno affrontato il profilo della legittimità costituzionale di due aspetti influenti sul regime detentivo: la possibilità di differimento della pena *ex art.* 147 cp anche nel caso in cui questa sia scontata in condizioni inumane e degradanti da un lato, e dall'altro la possibilità di chiedere differenti trattamenti detentivi sempre nell'ipotesi in cui integrino gli estremi di "tortura"¹.

¹ Anche in questo caso si sottolinea la differenza terminologica rispetto ai "trattamenti inumani e degradanti" di cui parla la CEDU.

1.1. *Il caso di Padova*

Nello specifico, nel caso veneto, il Tribunale è stato chiamato a pronunciarsi riguardo un detenuto della casa di reclusione di Padova il quale, durante la sua permanenza ha usufruito di uno spazio inizialmente di 2,43 mq e successivamente di 2,58 mq per un totale di 131 giorni di detenzione. Spazio, questo, non solo nettamente al di sotto dei canoni imposti dalla CEDU², ma ulteriormente ridotto per l'ingombro di mobilio vario. L'invocazione da parte del ricorrente dell'istituto della sospensione della pena è legato a un'ineseguitabilità della stessa a causa delle condizioni di intollerabile restrizione cui è sottoposto per il sovraffollamento dell'istituto. Nel caso in esame il Tribunale era concretamente chiamato a dare applicazione al principio di non disumanità della pena (art. 27 comma 3 Cost.) in una fattispecie in cui, nonostante l'evidente risultanza dei parametri in fatto dei trattamenti disumani e degradanti, non si può ricorrere al rinvio facoltativo della pena *ex art.* 147 cp in quanto l'ipotesi esula da quanto la norma tassativamente prevede.

Il Tribunale in questo caso ritiene dovuta una pronuncia additiva da parte della Corte, che accolga l'incostituzionalità della norma nella parte in cui non prevede l'ipotesi di differimento anche nel caso sottoposto all'attenzione dello stesso, non «sussistendo in via interpretativa la possibilità per il giudice di addivenire alla medesima soluzione considerato il dato letterale della disposizione censurata» (p. 7 ordinanza). Nella lettura assunta dal Tribunale, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 27 Cost. tanto dal punto di vista del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità quanto sotto l'aspetto del finalismo rieducativo. «Mentre la pena non *può* consistere in un trattamento contrario al senso di umanità, essa nel contempo *deve* tendere alla rieducazione del condannato con ciò significando che mentre la finalità rieducativa rimane nell'ambito del "dover essere" e quindi su un piano esclusivamente finalistico (deontico) (...) viceversa la non disumanità attiene al suo essere medesimo (piano ontico) di talché la pena inumana è "non pena" e dunque andrebbe sospesa e differita in tutti i casi in cui si svolge in condizioni talmente degradanti da non garantire il rispetto della dignità del condannato» (p. 8 ordinanza). Il contrasto si noterebbe, al tempo stesso, con l'art. 117 Cost. per il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, in virtù del valore giuridico

² Anche la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il parametro dei 3 mq sia il minimo consentito per evitare una violazione flagrante dell'art. 3 CEDU. In passato nel 2° Rapporto generale del 13 aprile 1991 del Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani e degradanti, si era fissata in 7 mq la superficie minima "desiderabile" per una cella individuale di detenzione.

pieno riconosciuto alla carta dei diritti fondamentali dell'uomo e all'adesione dell'unione alla CEDU (cfr. art. 6 comma 1 e 2 TUE). Non solo, ma anche l'aspetto del finalismo rieducativo verrebbe fortemente compromesso da una carcerazione vissuta in condizioni di inumanità: si legge infatti a p. 9 dell'ordinanza che «la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa, non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione».

Sono queste le considerazioni che hanno spinto il Tribunale a ritenere (*ex art.* 134 Cost e art. 23 e ss. l. 11 marzo 1953 n. 87) rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 147 cp; una valutazione, questa, che discende anche dalla presenza di precedenti simili in altri ordinamenti giuridici. È il caso, in particolare, della California, dove si è evocato il meccanismo del *numerus clausus* (cfr. F. Della Casa, 2011), già discusso in Francia e in Germania, a causa della situazione di sovraffollamento degenerante in molteplici e patenti violazioni dei fondamentali diritti umani. Nello Stato americano la necessità di garantire un pieno rispetto dell'ottavo emendamento della Costituzione ha spinto una Corte federale nel 2009 a intimare al governatore californiano la riduzione, entro due anni, di un terzo della popolazione penitenziaria (cfr. E. Grande, 2011; G. Salvi, 2011). Non si vede perché, in un Paese civile come l'Italia, una soluzione dello stesso tenore non possa essere concretamente adottata.

1.2. Il caso di Monza

A poco più di un mese dall'ordinanza del Tribunale di Venezia sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 cp si assiste al secondo atto dello stesso dramma in un altro penitenziario italiano. È la volta di Monza e di un detenuto, in questa seconda ipotesi, condannato a 15 anni per reati tra i quali sequestro di persona e associazione mafiosa che, pur trovandosi in buone condizioni di salute, si vede costretto a scontare la sua pena con modalità disumane, condividendo con altri due detenuti una cella di circa 9 mq. Da quanto emerge dalle parole del ricorrente i tre occupanti la cella non potevano scendere dal letto contemporaneamente, non avevano alcuna suppellettile per posizionare anche solamente il sapone e il bagno, di 1 mq senza porta e senza impianto di areazione, oltre ad essere maleodorante era ricoperto di muffe.

Non avendo il detenuto ricorrente, in considerazione della gravità dei reati commessi, alternative esperibili quali permessi premio o possibilità di accedere agli arresti domiciliari, il rinvio dell'esecuzione della pena *ex art.*

147 cp rappresenterebbe, pertanto, l'unica e ultima via percorribile. In modo assolutamente identico al precedente veneto, però, l'ipotesi della detenzione in condizioni disumane non rientra nei casi tassativi contemplati dal legislatore per l'accesso a tale misura; e non residuano, d'altra parte, in virtù di ciò, spazi interpretativi in cui il giudice potrebbe insinuarsi. E assolutamente identica sia nella *ratio* che nell'argomentazione è la valutazione che il Tribunale di Sorveglianza di Milano ha prospettato nel riconoscere la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sottoposta dal ricorrente.

2. Considerazioni conclusive

Tale stato di cose, testimonianza di una sofferenza affatto latente, ma resa palese dai sempre più numericamente frequenti casi di suicidi e atti di autolesionismo, che rappresentano la punta dell'iceberg di una situazione intollerabile, impone delle risposte adeguate.

Le soluzioni prospettate nelle ordinanze, consistenti nell'adozione del meccanismo del *numerus clausus* non rappresentano altro che una valvola di salvezza, un rimedio da intendersi in termini di *extrema ratio*, al quale far ricorso ove le strade alternativamente percorribili risultino non risolutive o affatto sostenibili.

Strade che, nel voler tentare un approccio positivo e propositivo potrebbero variamente prospettarsi. Una prima, di carattere preventivo, potrebbe consistere nell'adottare modifiche normative volte sia alla riaffermazione del primato della finalità rieducativa della pena sia all'eliminazione di scomodi automatismi preclusivi (valga come esempio la disciplina oggetto di censura dell'art. 147 cp). Una soluzione, quest'ultima, che potrebbe incidere *pro futuro* sul numero degli ingressi e più in generale sulla sicurezza sociale: il condannato, infatti, che espia la pena in carcere recidiva nel 68,4% dei casi, laddove chi ha fruito di misure alternative alla detenzione ha un tasso di recidiva pari al 19%, che si riduce drasticamente nel caso di inserimento nel mercato del lavoro. A ciò si associa la necessità di ri-disciplinare il fronte delle misure cautelari personali, contenendole entro il criterio del "minor sacrificio possibile" relativamente alla compressione della libertà personale, consentendo in tal modo una riduzione della percentuale di coloro che attendono la pronuncia di una sentenza definitiva, ovvero il 40,2% della attuale popolazione penitenziaria.

Parimenti necessario sarebbe un intervento sul fronte dell'ordinamento penitenziario, ispirato ugualmente al versante delle misure alternative al carcere, nonché interventi settoriali sui decreti concernenti gli stupefacenti e le misure di espulsione. Non è da escludere del tutto neanche un rafforzamento

degli organici della Magistratura di sorveglianza e del personale amministrativo addetto a uffici e tribunali, mediante scelte di revisione e adeguamento delle piante organiche del complesso degli uffici giudiziari.

Se finora si è fatto riferimento a possibili soluzioni normative, occorre tuttavia prendere atto dell'opportunità, al tempo stesso, di prospettare dei rimedi giurisdizionali *ad hoc*: un modello di ricorso che sia in grado di garantire un congruo risarcimento del danno e che consente di far valere le decisioni adottate dell'autorità giudiziaria come titolo esecutivo nei confronti dell'amministrazione penitenziaria. Dovrà trattarsi di un rimedio conforme ai canoni comunitari, comprensivo tanto di strumenti preventivi quanto compensativi, all'interno di un sistema complementare dotato delle caratteristiche di effettività, disponibilità, sufficienza e adeguatezza.

Silvia Riccetti

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Brunetti C. (2008), *Il diritto all'affettività per le persone recluse*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, XII, n. 3, pp. 107-128.

Della Casa F. (2011), *Il meccanismo del numerus clausus tra parziali legittimazioni e drastiche bocciature. Sinossi di due vicende concernenti l'ordinamento penitenziario tedesco e quello francese*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica al sistema penale e penitenziario*, VI, n. 2-3, pp. 26-44.

Grande E. (2011), *La Corte suprema degli Stati Uniti e l'ordine alla California di ridurre il numero dei prigionieri: humanitarianism o "humonetarism"?*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica al sistema penale e penitenziario*, VI, n. 2-3, pp. 13-25.

Salvi G. (2011), *La Costituzione non permette questo torto: la Corte suprema degli Stati Uniti e il sovraffollamento carcerario*, in *Questione giustizia*, n. 6, pp. 205-229.

PRISON MOVIES

Per motivi connaturati alle sue stesse modalità di produzione e fruizione, più delle altre arti il cinema si fa espressione di percezioni sociali diffuse, oltre a essere veicolo di messaggi critici espliciti rispetto ai temi affrontati. Con uno sguardo attento a entrambi gli aspetti, la rubrica Prison Movies si propone di commentare, riflettere, recensire film, sceneggiati televisivi, documentari, opere letterarie e teatrali etc. che affrontino il tema del carcere e della giustizia penale. Il cinema è un'arte nobile che il tempo non sa esaurire e la rubrica si riferirà allora a opere del presente così come a classici del passato.

Legal thriller o romanzo sul mondo giudiziario? La verità tra le carte del processo penale

Cecilia Blengino

*«Oggi nel processo c'è un'estetica dell'impacchettamento; spesso conta più il pacco di quello che c'è dentro. E il pacco deve essere confezionato con regole precise, precisissime. Se poi il pacco non è a norma, allora si butta via tutto, anche quello che contiene. Tutti lo sanno, qualcuno ne approfitta, e la ricerca del contenuto, della verità, rimane un proposito del codice di procedura penale» (Paolo Toso, *La verità di carta. Romanzo al Palazzo di Giustizia*, Instar Libri, 2012, p. 220).*

Sulla scia del successo riscosso dai gialli giudiziari di John Grisham, le aule giudiziarie sono divenute negli ultimi anni uno degli scenari preferiti dagli autori italiani che reinterpretono – adattandolo alla realtà e alla procedura italiane – il genere del *legal thriller* americano.

Aiutati dalla struttura del rito accusatorio, i più recenti romanzi giudiziari e processuali italiani generalmente costruiscono trame avvincenti, che si reggono su di una rappresentazione talvolta idealizzata delle procedure e dei ritmi della giustizia penale. Analogamente a quanto accaduto Oltreoceano con la trasposizione cinematografica dei romanzi di John Grisham, le trame dei più famosi *legal thriller* italiani hanno offerto la sceneggiatura ideale a *fiction* televisive di successo. Si distingue in modo significativo dalla tendenza descritta uno dei più recenti romanzi giudiziari pubblicati in Italia. Le parole che Paolo Toso fa pronunciare al magistrato nel suo romanzo racchiudono la

peculiarità de *La verità di carta*. Qui non vi è traccia degli enigmatici casi tratteggiati da Marco Bellotto ne *Gli imitatori* (Marsilio, 2008), né dei tatticismi procedurali ricostruiti dallo stesso autore ne *Il diritto di non rispondere* (Sironi, 2003). Il lettore non è catturato dalla curiosità di conoscere la soluzione del caso, seguendo i ragionamenti di un personaggio come l'avvocato Guerrieri (Gianrico Carofiglio, *Testimone inconsapevole*, Sellerio, 2002; *Ad occhi chiusi*, Sellerio, 2003; *Ragionevoli dubbi*, Sellerio, 2006).

La Verità di carta condivide in parte lo spirito di denuncia delle iniquità generate dal funzionamento della giustizia penale che conduce Carofiglio a descrivere il processo di criminalizzazione dell'immigrato clandestino protagonista di *Testimone inconsapevole*. Diversamente dai romanzi citati, tuttavia, il caso giudiziario non è visto dalla prospettiva dell'avvocato o del magistrato. Pur essendo – come già Carofiglio e Bellotto – un professionista del diritto, Toso trae spunto dalla propria esperienza di magistrato come occasione per intrecciare la procedura penale non con un caso avvincente, ma con una riflessione sul concetto di verità processuale e della sua impossibile corrispondenza con la verità storica. Il valore aggiunto che il primo libro di Paolo Toso apporta a un tema già ampiamente affrontato da filosofi e giuristi risiede nel fatto che la “verità di carta” non è qui teorizzata, ma raccontata e spiegata con la concretezza di chi ogni giorno nel suo lavoro di sostituto procuratore si districa nelle singole e tortuose pieghe che danno forma al procedimento giudiziario, rendendo il suo prodotto finale – la sentenza – qualcosa di assai distante dalla risposta alla domanda di verità e giustizia che il cittadino considera come naturale obiettivo del processo.

Il lettore viene introdotto in un mondo della giustizia penale che l'autore riesce a tratteggiare in modo insolitamente realistico e con concreto disincanto. La padronanza dei meccanismi giudiziari non è utilizzata da Toso per ambientare in procura un giallo o un poliziesco. Pur non trattandosi di un romanzo autobiografico, la vicenda giudiziaria e umana del protagonista è costruita dall'autore con la precisa intenzione di svelare al lettore come la cosiddetta giustizia sia una realtà artificiale fatta “di riti complessi e a tratti indecifrabili”, i cui meccanismi si pongono come ostacoli all'affermazione di quella “verità” che il protagonista pensa e desidera poter affermare nel processo e nell'aula del tribunale.

A condurre il lettore alla consapevolezza che la verità giudiziaria non è altro che verità “di carta” è Enrico Chiari, l'ingegnere protagonista del romanzo e della vicenda giudiziaria che comincia quando egli viene arrestato per “turbata libertà di incanti” senza essere consapevole di avere commesso un reato. Iniziano così una vicenda umana e un percorso di maturazione esistenziale scanditi dai tempi della giustizia, che non coincidono con quelli di

una persona, seriamente intenzionata a spiegare la propria inconsapevolezza nell'essere stato parte di un disegno criminoso e decisa a dire la "verità" a colui che, nel suo immaginario, sarà in grado di coglierla e di decidere di conseguenza: il magistrato.

Si confronterà invece il protagonista con una serie di operatori della giustizia, scoprendo che a ognuno di essi compete occuparsi di uno e un solo segmento del lungo e accidentato percorso che condurrà alla sentenza. Percepirà, da un lato, la complessità di meccanismi incomprensibili ai suoi occhi e, dall'altro, il senso di ineluttabilità e l'impossibilità a sottrarsi a una finzione senza scopo che sembra pervadere gli operatori della giustizia penale.

Il romanzo è segnato dall'impatto esercitato sul protagonista da esperienze forti e da incontri importanti.

La detenzione e il contatto con una realtà carceraria distante dagli stereotipi rappresentano la prima vera occasione di ripensamento esistenziale per il giovane ingegnere rampante. Gli incontri con alcune figure fondamentali contribuiscono a svelare al protagonista "realtà" mai neanche immaginate e a relativizzare "verità" mai messe in discussione.

Importanti si rivelano gli incontri fatti in carcere. Qui Enrico conosce i detenuti, come il compagno di cella il pregiudizio nei confronti del quale si trasformerà in amicizia. In carcere il protagonista si confronta per la prima volta con un sistema penale forte con i deboli e debole con i forti, arrivando a constatare incredulo le drammatiche conseguenze di questa iniquità nel tragico destino di Anselme, giovane venditore di maschere venuto dal Burkina Faso per cercare fortuna in Italia. Fondamentali sono per Enrico anche gli incontri con il direttore del carcere e la scoperta del mondo del volontariato penitenziario che, con suo assoluto stupore, sopperisce in tutto e per tutto lo Stato nel preoccuparsi di garantire ai detenuti almeno i generi indispensabili a vivere dignitosamente.

Tutti gli incontri fatti da Enrico lungo il suo cammino giudiziario si rivelano importanti. I detenuti, gli operatori della giustizia, le "persone per bene" che lo hanno coinvolto suo malgrado nella commissione del reato contribuiscono, infatti, a rendere il protagonista consapevole che nulla è come sembra e che dietro la verità "di carta" si cela un mondo fatto di relazioni, sofferenze, amicizie che la "giustizia" non è in grado né di cogliere, né di comprendere.

L'altro duro scontro del protagonista con la "realtà" riguarda il processo o, per meglio dire, il tortuoso e inaspettatamente macchinoso percorso che egli deve intraprendere perché il processo si possa compiere.

È qui che l'Autore riesce a tratteggiare con straordinaria efficacia e realismo i passaggi attraverso cui – lontano dalla giustizia idealizzata – si dipana quello che i sociologi della devianza chiamano "processo di criminalizzazione". Un

processo in cui ognuno dei passaggi idealmente fondamentali per il giusto processo rappresentano altrettante occasioni di incomprensione, che acuiscono l'impossibilità a che il rituale giudiziario possa rappresentare sul serio il luogo della giustizia e della verità.

Seguendo questi passaggi, i capitoli del romanzo fotografano gli snodi in cui la vicenda umana e giudiziaria del protagonista si intrecciano, e paradossalmente si separano, dando luogo a un percorso di introspezione e ravvedimento che avvengono non grazie alla giustizia, ma nonostante la fragorosità dei suoi meccanismi.

L'autore fotografa in modo efficace le immagini del solco che separa i rituali della giustizia formale e il mondo del cittadino comune. A partire dall'"accusa", ovvero dal momento della notificazione del capo di imputazione da parte della polizia giudiziaria, il linguaggio arido e burocratico della giustizia si scontra con il desiderio di comprensione del protagonista. Desiderio che si accompagna a una volontà di "dire la verità" che non trova mai il momento, la sede e l'interlocutore opportuni. Questo aspetto paradossale del rituale giudiziario viene splendidamente descritto dall'Autore nell'interrogatorio in procura, in cui la spontaneità del protagonista e il suo desiderio di spiegare la verità al magistrato si scontrano – in modo per lui inaspettato e incomprensibile – con ostacoli formali come la nomina di un avvocato. Aspetto che permette all'autore di descrivere la realtà dell'avvocatura d'ufficio, allargando lo sguardo del protagonista e del lettore su una delle più significative ragioni che separano la giustizia formale da quella sostanziale.

A sconcertare il protagonista – frustrandone il desiderio di spiegare la propria verità – non sono soltanto le procedure ma soprattutto l'interfacciarsi con il disincanto dei funzionari della giustizia. Dall'avvocato al carabiniere al magistrato, ad accomunare gli attori della giustizia penale sembra essere la meccanicità cui essi interpretano il proprio ruolo nel processo.

Le udienze e la decisione del giudice suggellano, infine, lo sconcerto e la consapevolezza di Enrico Chiari di non poter ricevere dalla giustizia le risposte che da questa egli si attende. "*Non so se il processo sia ancora un luogo per capire*" ... è qui che le parole pronunciate dal Pubblico ministero in un dialogo con il protagonista riassumono probabilmente la nota più autobiografica e il senso stesso di questo romanzo.

RECENSIONI

La presente rubrica recensisce lavori teorici e ricerche empiriche che affrontano il tema del carcere, della giustizia penale e, più in generale, del controllo sociale. In conformità con i principi che ispirano l'associazione Antigone, particolare attenzione verrà riservata a testi in grado di promuovere un dibattito sui modelli di legalità penale e sulla loro evoluzione; sull'evoluzione delle realtà carcerarie e giudiziarie nel nostro e negli altri Paesi; sulle trasformazioni dei modelli del controllo sociale nella società contemporanea. A fronte dell'estesa produzione su questi temi, verranno privilegiate opere che, di qualsiasi ispirazione e provenienza, collettive o monografiche, si dimostrino aperte al confronto e sostenute da spirito critico.

MARINA CALLONI, STEFANO MARRAS, GIORGIA SERUGHETTI

Chiedo asilo

Università Bocconi, Milano, 2012, pp. 224, 20 €

FABRIZIO MASTROMARTINO

Il diritto di asilo

Giappichelli, Torino, 2012, pp. 296, 30 €

Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, profughi. Sono termini, questi, che possiedono sia una connotazione giuridica e una fattispecie sempre più precisa che una natura puramente descrittiva, ma che raccontano una parte della nostra contemporaneità, che evocano luoghi dai quali si fugge, mete agognate, percorsi spesso tragici. E soprattutto quello spazio sospeso tra una richiesta di riconoscimento e il suo accoglimento. Questo è il tema di entrambi i lavori qui recensiti, che affrontano significati, mutamenti e interpretazioni riguardanti l'asilo, chi lo richiede e chi lo concede.

In *Chiedo asilo* gli autori non a caso affidano alla poetica di Ingeborg Bachman la descrizione della condizione e della figura dell'esiliato («un morto che cammina (...) liquidato da tempo e di nulla munito» in *Esilio*, 1957). Di chi, cioè, «ha perso il senso della propria origine, il legame con la propria patria, il valore della propria cittadinanza» (p. 1). Viene innanzitutto enfatizzata la solitudine provata da chi lascia forzatamente la terra d'origine e si trova a costruire un nuovo progetto di vita in un contesto sconosciuto.

Questa prima citazione è significativa perché rimanda immediatamente al trauma della rottura tra vecchio e nuovo, che nulla ha a che vedere con l'entusiasmo, la curiosità e l'eccitazione di quanti, quel cambiamento lo scelgono, lo pianificano e lo realizzano. La figura qui delineata è collegabile facilmente alla tragedia della Shoa e della seconda guerra mondiale. A causa di quegli eventi furono milioni le persone che divennero «profughi e sfollati», che si trovarono a «dover ricostruire la propria esistenza nel disorientamento delle rovine» e che fecero del loro corpo memoria e testimonianza del passato. A tal proposito è inevitabile richiamare la testimonianza di Primo Levi in *I sommersi e i salvati* che attribuisce ai tatuaggi che venivano impressi sulle braccia dei prigionieri di Auschwitz, il ruolo della memoria di chi è sopravvissuto: «a distanza di quarant'anni, il mio tatuaggio è diventato parte del mio corpo. Non me ne glorio né me ne vergogno, non lo esibisco e non lo nascondo». E a chi gli chiedeva perché mai non lo cancellasse rispondeva «perché dovrei? Non siamo molti nel mondo a portare questa testimonianza». Nonostante gli sfollati di quel periodo siano i più facili da immaginare quando si parla di migrazione forzata dal proprio Paese, la figura dell'esiliato ha un'origine molto più lontana.

Il concetto di rifugio si ritrova già nell'Antico Testamento in cui Dio indica a Mosè «le città di rifugio». In effetti la garanzia della concessione di accoglienza a persone in fuga era una prerogativa delle istituzioni ecclesiastiche che, col tempo, ne fecero anche materia di diritto ecclesiastico. Il diritto d'asilo riconosciuto alla Chiesa cattolica cessò, poi, con l'Unità d'Italia nel 1861.

Oltre all'idea dell'esiliato da accogliere perché bisognoso di cure, nel libro viene ricordata la figura dell'esule e della sua accezione romantica: il poeta Ovidio fu allontanato, per ordine di Cesare Augusto, a Tomi (l'attuale Costanza sul Mar Nero). Nell'antica Grecia quello dell'esilio era uno strumento politico utilizzato per eliminare i rivali. Si trattava di una scelta presa collettivamente che portava a escludere un membro dalla comunità perché sospettato di poter assumere atteggiamenti ostili o da tiranno.

Una sorte simile toccò a Dante Alighieri, bandito da Firenze nel 1302, per l'appartenenza alla corrente dei Guelfi bianchi in lotta contro l'ingerenza papale di Bonifacio VIII. Un'esperienza che fa da introduzione alla stessa *Commedia* in cui emerge il disorientamento esistenziale («mi ritrovai in una selva oscura») di chi vive in quella condizione di allontanamento coatto dalla propria terra.

Un altro «esule» proverbiale, al punto di essere considerato il prototipo risorgimentale, è Giuseppe Mazzini che, seppur lontano dall'Italia, continuava la propria opera tesa a realizzare «la patria una, d'eguali e di liberi». Qui l'esu-

le si raffigura nella duplice veste di pericoloso cospiratore, da parte del potere che lo ha allontanato e di febbrile patriota, per chi ne condivide gli ideali.

Fino a tutto l'Ottocento la figura del profugo o dell'esiliato riguardava singole persone. Si trattava cioè di un fenomeno elitario che gettava una luce di eroismo e di idealità in chi ne viveva la condizione. Un'inversione di tendenza, come ben dimostrano gli autori, ci fu nella prima metà del Novecento, con l'inizio degli stermini di massa. È in questo periodo che si pone il problema della ricollocazione spaziale di interi gruppi perseguitati per motivi diversi: la loro etnia, l'età, il genere, la classe, la nazionalità e le opinioni politiche. È per dare dignità e riconoscimento politico a quanti erano sopravvissuti alle persecuzioni che, quello del rifugiato, diviene uno status giuridico. Ciò sarà il risultato di accordi e di convenzioni internazionali siglate nella seconda metà del XX secolo grazie alle quali si arriverà, inoltre, a una definizione linguistica delle figure di cui si è parlato finora.

Un aspetto interessante portato alla luce dagli autori di "Chiedo asilo" riguarda comunque la sottolineatura dello «spazio dell'asilo denotato dal valore sacro attribuito all'ospitalità» (p. 5). Un concetto che trova fondamento nell'etimologia greca del termine *asilo* che significa «tempio dove non c'è diritto di cattura». S'intende dunque uno spazio dove vale il principio di immunità. Questa definizione trova validità anche quando applicata al contesto contemporaneo, in cui l'asilo fa riferimento a un luogo protetto rispetto a una situazione precedente, in cui è garantita l'ospitalità. Un valore considerato sacro già da Platone che si augurava che con lo straniero «privo di amici e di parenti» s'instaurassero rapporti d'ospitalità.

Il testo di Calloni Marras e Serighetti, come già detto, non è l'unico pubblicato in quel periodo in cui viene tracciata la storia del diritto d'asilo. Mentre per i tre autori l'obiettivo dell'excursus è quello di introdurre l'attuale sistema della concessione dell'asilo in Europa e, nello specifico in Italia, il libro di Fabrizio Mastromartino attraverso quella ricostruzione vuole far emergere la doppia peculiarità del rifugio. Si tratta dell'analisi del diritto d'asilo da due punti di vista: quello statuale e quello individuale. Questa doppia lettura sarebbe il risultato del processo storico, descritto nella prima parte del libro, in cui l'autore racconta, partendo dall'etimologia del termine asilo (dal greco *asilo*, inviolabile), come tale pratica fosse una prerogativa per lo più delle istituzioni religiose. Erano questi gli unici spazi a non poter essere violati neppure dalle autorità politiche. L'autore si riferisce a santuari, templi sacri, chiese in cui l'asilo offerto discendeva da specifiche forme d'immunità che preservavano la Chiesa dalla giurisdizione laica, dalle responsabilità penali e da obbligazioni civili. Quello dell'asilo era dunque visto come uno dei "privilegi" della Chiesa. Una situazione che muterà con il passare dei secoli

fino ad arrivare a una sua formulazione esclusivamente laica con la Convenzione di Ginevra nel 1951 ed entrata in vigore nel 1954.

Indipendentemente dalla forma assunta nel corso della storia, è rimasta decisamente invariata la sostanza dell'asilo: ovvero la sua funzione. Mastro-martino definisce l'asilo come «una forma di protezione, di cui beneficiano individui o gruppi di individui, offerta da un'autorità politica e/o religiosa, in un luogo ritenuto, per specifiche ragioni, inviolabile» (p. 1). In Italia attualmente è un istituto giuridico laico che si ottiene attraverso una procedura stabilita già a livello europeo e recepita, da qualche anno, dal nostro Paese. Nel testo l'autore traccia una precisa distinzione tra il concetto di asilo e quello di rifugiato sottolineando il fatto che giuridicamente tale separazione è piuttosto labile. Utilizzando il termine «rifugiato» si intende uno status che viene stabilito seguendo dinamiche standardizzate: richiesta alla Questura o in un luogo di frontiera, compilazione del modulo C3 in cui si accenna il motivo della richiesta di asilo e, infine, l'audizione in Commissione. Ma la persona che arriva in Italia, sia nel periodo in cui è richiedente asilo (in attesa di essere ascoltata dalla Commissione), che in quello successivo all'acquisizione dello status, necessita di accoglienza. Ha bisogno cioè di un luogo in cui riposare, riprendersi dalla fatica del viaggio e pianificare i passaggi futuri. Ha bisogno di ambientarsi e di ricevere le prime e fondamentali nozioni per poter immaginare come proseguire il proprio progetto migratorio. È un momento cruciale, questo, e il rischio di perdere tempo, di disorientarsi e di stressarsi è alto. Sono moltissime le persone in fuga da Paesi in stato di guerra o di guerra civile e che, sebbene ormai lontane, recano con sé i segni delle violenze subite, del dolore provato e della sofferenza con cui sono venute in contatto. Ecco perché quel luogo accogliente diviene un bisogno primario la cui soddisfazione è fondamentale. Le strutture in grado di rispondere in questo modo in Italia sono scarse. Si tratta davvero di pochi posti, in tutto cinquemila, messi a disposizione da CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) e SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Qui, a differenza di altre strutture, dovrebbe essere garantita un'accoglienza, definita integrata, che oltre al vitto e all'alloggio offre assistenza legale e medica, formazione socio-lavorativa e abitativa. Di fatto non è sempre così e i punti deboli di questo sistema sono molti. Basta citarne uno per rendere l'idea: «il misconoscimento della natura del richiedente asilo in quanto *uomo dei diritti*». La persona rifugiata fatica a raggiungere la propria indipendenza dalle strutture e dal sistema di accoglienza, e si ritrova a essere sempre un utente. Questo accade perché l'Italia non ha mai sviluppato delle politiche sociali in grado di affrancarsi da una visione assistenzialista e filantropica per avvicinarsi, invece, a un metodo di riconoscimento della persona come

soggetto titolare di diritti e del rifugiato come un individuo a cui deve essere garantita la possibilità di immaginare e pianificare un futuro lontano dalla miseria, dalla strada e dai centri di accoglienza.

Le strutture ecclesiastiche in questo contesto ricoprono un ruolo fondamentale affine, in quanto a metodo previsto, a quelli dello SPRAR e del CARA. È qui che la Chiesa torna a svolgere *pubblicamente* – non aveva mai cessato di farlo nella sostanza – quel ruolo di *luogo del rifugio* prima ricordato.

In entrambi i libri viene dato molto risalto a un aspetto dell'asilo contemporaneo: il rischio corso dal richiedente per arrivare nel paese in cui presenterà la domanda di protezione. Nel testo di Calloni, Marras e Serughetti viene analizzato il fenomeno di chi, nel tentativo di raggiungere l'Europa via mare, perde la vita. A provocare la tragedia è la coincidenza di più irregolarità: irregolarità delle imbarcazioni, del numero dei passeggeri, di chi li trasporta in Italia e delle condizioni di navigazione. Ecco perché i dispersi – quelli che al momento dell'approdo mancano all'appello sono 6-7 ogni giorno. E spetta ai superstiti il compito di raccontare la tragedia dei compagni di viaggio che non ce l'hanno fatta. Si tratta dell'irregolarità delle imbarcazioni, del numero di passeggeri, di chi li trasporta in Italia, delle condizioni di navigazione e, non meno problematica, l'irregolarità delle persone a bordo. Aspetto quest'ultimo che, al momento dell'approdo, preoccupa a tal punto da immaginare – e attuare – l'immediato rimpatrio. Garantire che ciò non accada è in perfetta linea con il principio di *non-refoulement* (articolo 33 della Convenzione di Ginevra), definito da Mastromartino come «la più importante preconditione dell'applicazione dell'istituto dell'asilo» (p. 237). Per chi sul territorio italiano riesce a rimanere è complicato far valere il motivo della fuga come ragione fondante della richiesta di protezione internazionale. A questi superstiti, poi, spetta il compito, in qualità di esseri umani, di raccontare la tragedia dei compagni di viaggio che non ce l'hanno fatta. Tocca a loro dare un volto, associare una biografia e a volte offrire un fiore, a chi, a quella fuga, non è sopravvissuto.

Ma quale sarà la fine di chi in Italia riesce a rimanere? Gli Autori di *Chiedo asilo*, nell'ultima parte del libro, raccontano una storia, una bella storia. È quella di Fred, uno tra i pochi che ce l'ha fatta nonostante le condizioni di partenza fossero assai critiche e ostili. Ma gli stessi Autori sono subito pronti a dire che «la storia di Fred è una eccezione». È però di queste eccezioni che si nutre la speranza.

Valentina Brinis

PIETRO BUFFA

Prigioni. Amministrare la sofferenza

Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2013, pp. 296, 18 €

Le “Prigioni” di Pietro Buffa sono evidentemente prigioni vissute. Un epiteto affibbiatogli in occasione di un incontro pubblico diventa il sottotitolo del libro e l’occasione per una complessa riflessione sul senso e i modi dell’“amministrare la sofferenza”. Partendo dai classici della sociologia carceraria – Clemmer, Sykes e il più diffusamente noto Goffman di *Asylums* – l’Autore ci conduce all’interno del «luogo della separatezza per definizione», illuminandone progressivamente i precari equilibri e le mille sfaccettature. Il testo si presenta interessante già per questo, a fronte di una comunità scientifica che tende a disertare le scene del penitenziario e non ha saputo sviluppare, nel nostro Paese, quegli studi qualitativi sulla realtà detentiva che godono di tanta attenzione in altri contesti europei.

La prigione come laboratorio delle relazioni umane è un ambiente morale e sociale unico, in cui si disegnano relazioni di potere, rapporti di oppressione e pratiche di resistenza che molto potrebbero dirci sulle dinamiche dell’ordine e del conflitto che vigono, pur stemperate, in molti altri contesti sociali. Lasciato agli studiosi di filosofia e di diritto, il tema della detenzione è stato oggetto di profonde riflessioni e notevoli teorizzazioni, ma è al contempo rimasto – con rarissime eccezioni – profondamente scollegato dalla realtà delle negoziazioni informali e dei compromessi che pur i primi teorici avevano indicato come fondanti la possibilità stessa di un dominio apparentemente totale. D’altro canto, nel nome di un approccio decostruttivo, la sociologia radicale e la criminologia critica si sono sempre rifiutate di riconoscere al carcere la qualifica neutra dell’organizzazione burocratica governata dall’iniziativa umana, preferendo spendersi nell’analisi critica delle contraddizioni del riformismo penale. Ma non si può dare torto all’Autore quando afferma che se una vera alternativa al carcere oggi (ancora) non c’è, rischia di rivelarsi controproducente rifiutarsi di guardare con attenzione al carcere che abbiamo.

La capacità dell’organizzazione di riflettere su se stessa appare come la premessa per pensare qualunque cambiamento, per immaginare la sua stessa possibilità. Al legislatore che risaputamente non si fida del proprio carceriere, alla giustizia che nasconde vergognosa il suo figlio illegittimo, l’Autore oppone l’analisi e la descrizione delle caratteristiche e delle qualità proprie di un’organizzazione complessa che, proprio grazie alla neutralità e alla riproducibilità dei suoi meccanismi, restituisce una dimensione etica alle azioni degli uomini e delle donne che la governano. Alla burocrazia che disumanizza, alla burocra-

zia meccanica che non riesce a imparare dall'ambiente sempre in movimento, l'analisi di Buffa oppone, parafrasando Crozier, un trattato di «sociologia dell'iniziativa umana nelle grandi organizzazioni», dove il potere si definisce come «controllo dei margini di incertezza nelle relazioni con il prossimo»: scelte, iniziative, strategie di condizionamento del comportamento altrui costituiscono agglomerati di potere che si esercitano nella possibilità di fatto di contrapporre e ricomporre interessi in modo funzionale alle finalità che si riconoscono all'istituzione. È evidente che l'organizzazione esercita un'influenza importante sugli individui, ma il livello di identificazione dei singoli con l'istituzione sembra dipendere dalla compatibilità delle richieste che essa avanza con i desideri di gratificazione e i bisogni di sviluppo delle persone che vi si trovano a operare. Buffa ci dice che la cultura consolidata dell'organizzazione può rispondere a parte di questi bisogni, nella misura in cui, predisponendo schemi di azione riconosciuti, è in grado di ridurre l'ansia e la fatica da prestazione; ma che essa può anche finire per costituirsi come una camicia di forza impedendo lo sviluppo di strategie originali e processi innovativi. Per lo stesso motivo, secondo l'Autore, appare inutile, se non addirittura controproducente, la proliferazione di regolamenti e norme nel tentativo di governare l'incertezza che caratterizza il funzionamento di un'organizzazione complessa come la prigione: la direzione che si percorre in questo libro è piuttosto quella di un appello alla creatività responsabile di un manager che si dimostri in grado di attivare risorse e promuovere coalizioni per metterle in rete, di innovare dando continuità, di rischiare il cambiamento e poi resistere con fermezza ai passi indietro, senza cadere nell'autoritarismo e, di conseguenza, nell'isolamento. L'organizzazione si configura così, con le parole dell'Autore, come «un processo politico di continua negoziazione e mediazione tra i vari protagonisti che la compongono e che la animano».

Buffa ci traghetta a questo punto dalla teoria alla conoscenza empirica attraverso il racconto e l'analisi della propria esperienza personale come responsabile di quell'organizzazione complessa che è la Casa circondariale di Torino, da lui diretta con riferimento agli anni tra il 2000 e il 2008. «Mondo a sé» come ogni carcere, anche quello descritto da Buffa prende progressivamente forma, nel bene e nel male, attorno alle capacità e alle scelte individuali dei suoi operatori e, in primis, della sua direzione. Ma l'accezione critica che segna normalmente tale constatazione – «monarchie assolute», asserisce criticamente un recente e diffuso video sulle prigioni italiane promosso dai Radicali – lascia il posto alla rivendicazione di un ruolo determinante dell'azione e della responsabilità dei singoli nella prospettiva di un possibile cambiamento e di una reale innovazione dell'istituzione rispetto alle prassi deleterie oggi in uso in buona parte delle prigioni italiane. La descrizione delle dimensioni

organizzative relative alle forze della polizia penitenziaria, ai numeri del personale tecnico-amministrativo e alla composizione sociale della popolazione reclusa offre dunque il contesto ("la diapositiva") a cui riferire il racconto dettagliato di una innovativa esperienza di organizzazione ("il film"), di cui si celebrano i risultati senza per questo nascondere i fallimenti. Dalla progressiva ridefinizione della dimensione securitaria, prioritaria per il funzionamento dell'istituzione totale, alla riorganizzazione delle sezioni detentive in funzione di un contenimento del disagio più grave, dalla reinterpretazione delle finalità rieducative alla predisposizione di una carta dei diritti e dei doveri dei detenuti, passando per esperienze innovative in ambito lavorativo, scolastico e sportivo, l'Autore ci propone la descrizione di quelle che definisce «prove di *insourcing* penitenziario»: iniziative tese a modificare più o meno sostanzialmente il sistema e ad essere accolte, ci dice, nella misura in cui riescono a presentarsi come giochi a somma positiva. La resistenza al cambiamento, come tensione all'autodifesa, finisce allora per sgretolarsi nel riconoscimento e nella valorizzazione dei possibili vantaggi aggiunti: il loro raggiungimento si alimenta di nuovi equilibri, risultato dell'emergere di nuovi interessi e nuovi poteri, nei confronti dei quali è richiesta una continua azione di monitoraggio e di coordinamento. Le «risacche istituzionali» infatti sono sempre in agguato, con il conseguente «ritiro in più tranquillizzanti e deresponsabilizzanti prassi consolidate nel tempo», indifferenti al senso e alla qualità della pena.

Evidente è la tensione etica che percorre l'esperienza vissuta dall'Autore nel confronto con la sofferenza che permea l'istituzione penitenziaria. La descrizione dettagliata dei meccanismi organizzativi e gestionali non si fa mai tecnocratica e non dimentica la componente umana, i destinatari della pena, ai quali è dovuto per lo meno lo sforzo sistematico di ridurre al minimo le indebite sofferenze prodotte dalla reclusione. Insomma, leggendo il testo si finisce quasi incredibilmente per pensare che forse di *questo carceriere* ci si può fidare. Eppure, risalendo dal contesto specifico che ci viene raccontato al livello del sistema complessivo che è oggetto della trattazione, manca qualcosa di sostanziale per convincerci: è una strada, quella qui proposta per il cambiamento, che si affida totalmente al governo illuminato dell'organizzazione, a chi «per natura del lavoro o per capacità strategica» riesce a governare le interazioni sociali e i processi di scambio che si giocano al suo interno. Per questo, se vuole che ci crediamo davvero, dopo averci indicato la strada, l'Autore dovrebbe anche mostrarci come porre solide basi perché l'innovazione permanga e il cambiamento continui anche dopo di lui.

Francesca Vianello

ALISON LIEBLING, DAVID PRICE, GUY SHEEFER

The Prison Officer (2nd edition)

Willan Publishing, Oxon, 2011, pp. 240, 26,99 £

Il libro *The Prison Officer* di Alison Liebling, David Price e Guy Sheefer, che stiamo recensendo, è la seconda edizione, aggiornata con nuovi contributi empirici, del fortunato volume uscito nel 2001 e dedicato agli agenti di polizia penitenziaria del Regno Unito. L'obiettivo degli autori è di studiare la quotidianità lavorativa dei *prison officers* nella sua enorme complessità, allo scopo di farne emergere tutte le caratteristiche (soprattutto sommerse) il cui mancato riconoscimento ha spesso contribuito a una loro concezione come meri *turnkeys*. Quest'opera raccoglie una serie di contributi provenienti da diverse ricerche (svolte dagli autori stessi) che dialogano continuamente con l'eterogeneo materiale prodotto sul tema negli ultimi quarant'anni soprattutto nel mondo anglo-sassone. Le tecniche di ricerca utilizzate dagli autori sono state principalmente di stampo qualitativo, cioè l'osservazione delle pratiche lavorative e le interviste, anche se un ruolo importante (seppur minore) è stato svolto da questionari standardizzati.

Il primo e il secondo capitolo di questo volume hanno uno scopo principalmente introduttivo. Gli autori esplicitano qui gli obiettivi del loro lavoro, rendono noto il materiale empirico al quale hanno attinto, tracciano un profilo generale dei *prison officers* nel Regno Unito utilizzando i dati forniti dal *Prison Service* e, soprattutto, illustrano l'*appreciative inquiry approach* che ha fatto da sfondo alle loro ricerche. Usando le parole degli autori, «l'*appreciative inquiry* è un approccio allo studio delle organizzazioni che si concentra sui punti di forza piuttosto che sulle debolezze, su ciò che è possibile piuttosto che su ciò che non lo è» (p. 6). In particolar modo, attraverso l'utilizzo di interviste condotte quasi come fossero semplici conversazioni, gli autori si sono concentrati soprattutto sulle buone pratiche e sulle esperienze positive che hanno consentito e che consentono agli agenti di lavorare al meglio.

È tuttavia a partire dal terzo capitolo che gli autori affrontano le questioni centrali e sicuramente più interessanti di questo libro: i modelli di ruolo dei *prison officers*, le relazioni tra *prison officers* e detenuti, la centralità della discrezionalità nel lavoro degli agenti e la loro "cultura" organizzativa.

Esistono differenti modi attraverso cui interpretare il ruolo di *prison officer*: a seconda della tipologia dell'istituto penitenziario in cui si lavora, delle sezioni in cui si presta servizio e, infine, del grado e quindi delle mansioni che si devono svolgere. Esiste, tuttavia, un nucleo centrale di caratteristiche che un buon *prison officer* dovrebbe avere: deve avere delle buone capacità persuasive, deve usare la propria autorità in maniera appropriata, deve avere delle buone

capacità relazionali e di leadership, deve saper mantenere adeguatamente i confini (sia con l'amministrazione che con i detenuti), deve avere pazienza, empatia e coraggio (p. 52). Entrando maggiormente nello specifico del lavoro giornaliero degli agenti, gli autori ci fanno notare come esso sia caratterizzato dal susseguirsi di routine: aprire e chiudere le celle, portare il cibo, spostarsi da un luogo all'altro, ricevere detenuti, scarcerarli, tenerli sotto controllo etc. Questa routine non può però essere svolta in maniera meccanica perché, affinché non sorgano problemi, ogni agente deve saper parlare e comunicare con i detenuti, assisterli e guidarli. Appare chiaro, quindi che si tratta di un lavoro che richiede molte risorse personali e diverse abilità e la cui maggior difficoltà sta nel far coesistere le funzioni di *custody* e di *care*, cioè di controllo per il mantenimento dell'ordine, da un lato, e di aiuto e trattamento, dall'altro. Spesso queste due funzioni possono risultare inconciliabili, contribuendo agli alti livelli di stress lavorativo patito da molti agenti.

La relazione tra *prison officers* e detenuti è una questione cruciale per quanto riguarda la quotidianità carceraria perché costituisce la cornice all'interno della quale gli agenti prendono le decisioni quotidiane (ed esercitano la propria discrezionalità). Come dimostrano gli autori tali relazioni possono essere profondamente diverse a seconda del contesto nel quale vedono la luce, possono essere basate su cattivi presupposti (abusi di potere, corruzione etc.) e quindi essere deleterie sia per gli agenti che per i detenuti. Delle buone relazioni, invece, possono produrre sicurezza, legittimità e ordine e quindi permettere la buona realizzazione del lavoro degli agenti. Le richieste di giustizia e correttezza provenienti dai detenuti richiedono d'altronde che i *prison officers* siano in grado di usare la propria autorità in maniera adeguata, che siano maturi, che siano motivati, che sappiano ascoltare le richieste e problematiche dei detenuti. Attraverso buone relazioni, secondo gli autori, detenuti e agenti diventano agli occhi degli uni e degli altri delle "persone", possono conoscersi in maniera maggiormente profonda e ciò può contribuire a portare degli effetti positivi nel processo di rieducazione dei detenuti.

Parlare di relazioni tra agenti e detenuti significa parlare anche di discrezionalità. La vita carceraria in generale e soprattutto il modo in cui gli agenti devono comportarsi rispetto ai detenuti sono definiti in larga parte da regole. Gli agenti si ritrovano però sempre obbligati a scegliere quale regola applicare o meno e, soprattutto, quale regola piegare, modificare o adattare alla situazione particolare. Il lavoro in carcere è caratterizzato, infatti, da molte "zone grigie", zone, cioè, dove esiste una tensione tra le regole scritte da un lato e ciò che suggerirebbe il buon senso dall'altro. La discrezionalità che porta gli agenti a interpretare in maniera personale diverse regole è auspicabile, secondo gli autori, ma dovrebbe essere orientata da una *big picture* il cui scopo dovrebbe

essere il benessere nelle relazioni tra detenuti e agenti. Il compito di definire in maniera chiara questa *big picture* dovrebbe ricadere sui vertici dei *prison officers* e della struttura penitenziaria, in accordo ovviamente con lo staff.

Un altro tema toccato dagli autori è quello della cultura organizzativa dei *prison officers*. Questa è spesso caratterizzata da una serie di regole non scritte e seguite dalla maggior parte degli agenti (per esempio aiutare sempre un collega in difficoltà, non fare la spia, non contraddire mai un collega davanti a un detenuto etc.) e da un forte cameratismo. Esso è giustificato dalle caratteristiche intrinseche dell'ambiente carcerario, potenzialmente pericoloso per l'incolumità fisica degli agenti stessi che li porta a doversi "guardare le spalle" a vicenda e a contare sui propri colleghi per "sopravvivere al carcere".

Con questo libro gli autori hanno svolto indubbiamente un lavoro importante e utile: sono riusciti a collegare differenti e variegati contributi sul tema con le proprie ricerche sul campo e ad avviare una riflessione su ciò che succede all'interno delle mura del carcere concentrando la propria attenzione sui *prison officers*. Attraverso i focus tematici che gli autori affrontano il lettore viene accompagnato all'interno degli istituti penitenziari nei quali si sono svolte le ricerche e viene spinto a confrontarsi con le complesse e sfaccettate pratiche lavorative quotidiane degli agenti. In questo volume gli autori ci mostrano il ruolo importantissimo che tali attori sociali giocano nella costruzione e nella riproduzione della quotidianità carceraria, un ruolo cruciale ma che spesso ci sfugge e ciò può dirsi in particolar modo per l'Italia dove le ricerche su questo argomento sono davvero poche se non completamente assenti.

Nonostante i numerosi meriti che vanno riconosciuti a questo libro va tuttavia sottolineato quello che, a parere di chi sta scrivendo, sembra rimanere un unico neo di quest'opera. Il largo utilizzo dell'*appreciative inquiry approach* e quindi il fatto di essersi concentrati principalmente su *best practices*, *best aspects of work*, *best experiences* etc. previene gli autori dal confrontarsi con quelle criticità, fortemente presenti nelle pratiche del lavoro degli agenti, che pongono le proprie fondamenta sulla struttura stessa dell'istituzione carceraria: un'istituzione che gli autori considerano migliorabile, ma che non mettono mai in dubbio o in discussione.

Ciò detto, ci troviamo comunque di fronte a un testo con cui chiunque sia interessato non solo allo studio dei *prison officers* ma allo studio della quotidianità carceraria in generale dovrebbe confrontarsi, e all'interno del quale è certamente possibile trovare numerosi spunti utili alla riflessione e alla ricerca sull'operato delle forze di polizia penitenziaria anche nel nostro Paese.

Alessandro Maculan

PATRIZIO GONNELLA

La tortura in Italia. Parole, luoghi e pratiche della violenza pubblica

DeriveApprodi, Roma, 2013, pp. 160, 16 €

1. Sono d'accordo con la maggior parte delle cose che si trovano scritte nel libro di Patrizio Gonnella e trovo davvero riuscita la formula del lemma, utilizzata dall'Autore per indagare il tema della tortura, alla luce di molte "parole chiave" che ne scandiscono l'universo.

Il libro si apre con la dignità umana e si chiude con la sovranità dello Stato. La prima è il bene pregiudicato dalla tortura, l'ultima è quella che attraverso la tortura si cerca di riaffermare. Quasi che la sovranità dello Stato, in larga parte pregiudicata sul piano economico e politico, cerchi di riaffermarsi sul piano punitivo, mostrando i muscoli – scrive Gonnella – ovviamente a scapito delle libertà individuali e della dignità umana.

Dall'inizio (la dignità) alla fine (la sovranità) il libro è percorso da un intento dichiarato: dimostrare gli esatti termini che inducono a considerare la tortura quale crimine contro l'umanità. Lo si fa senza infingimenti, senza perifrasi, citando molteplici casi – esposti nella loro crudezza – nei quali indiscutibilmente quel crimine è stato compiuto. Si tratta, come scrive Mauro Palma nella *Postfazione*, di "dare il nome alle cose", o meglio di "dare bene nome alle cose", rimuovendo il velo, compiendo un'operazione culturale che non si limita a definire il crimine di "tortura" ma alza lo sguardo verso le condizioni che quel comportamento tendono a legittimare, facendone svanire il duro e concreto significato. Lo precisa molto bene Mauro Palma, quando ci ricorda che troppo spesso si è preferito parlare di «eventi critici, gravi, spesso dovuti a situazioni "sfuggite di mano"» anziché di tortura, di generica "intolleranza" anziché di "razzismo", di condizioni "difficili o critiche" anziché di trattamenti "inumani".

Come il De André della *Smisurata preghiera*, Gonnella viaggia in "direzione ostinata e contraria", denunciando il silenzio, lo "scandalo del mancato scandalo", anzitutto il fatto che pochi politici all'interno della classe dirigente italiana si siano scandalizzati negli ultimi decenni per questa colpevole lacuna. Qui l'inciampo non è la pietra ma il vuoto all'interno del quale cadono i tentativi di ottenere giustizia contro gli autori di questo crimine: la "cosa" c'è ma il suo "nome" non trova traduzione nel diritto positivo, consegnando il suo compimento a una sostanziale impunità. È la «sottile tolleranza silenziosa» di cui parla Resta nella *Prefazione* del libro, che «sfiora la connivenza, nei confronti di pratiche sempre più diffuse». Ecco perché, a gran voce, nel volume si chiede che quel vuoto sia colmato, che alla "cosa" sia dato il giusto "nome", qualificando, giuridicamente, la tortura come reato. «Sa di anacronismo par-

lare di tortura» – scrive ancora Resta – e in effetti sorprende, scandalizza, che la “cosa” non sia ancora reato, che a oltre duecentocinquanta anni dagli scritti di Verri e Beccaria si debba insistere sulle ragioni per le quali quella pratica deve essere bandita. «Tanto difficile cosa è il persuadere che possano essere stati barbari i nostri antenati, e rimuovere un’antica pratica per assurda che ella possa essere!». Così scriveva Verri a proposito della tortura, ben prima che la previsione del delitto di tortura potesse considerarsi un vero e proprio obbligo derivante dal diritto internazionale e dal diritto costituzionale.

Ancor prima che dalle specifiche norme del diritto internazionale (penso, da ultimo, al Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura, ratificato dall’Italia soltanto nel novembre 2012), puntualmente richiamate nel libro, e del diritto costituzionale italiano (penso soprattutto al divieto di ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà: art. 13, comma 4, Cost.), la necessità di previsione del delitto di tortura deriva dall’ovvia considerazione per cui detto crimine lede la dignità umana e dunque la libertà. Come scriveva Beccaria, «non vi è libertà ogni qual volta le leggi permettono che in alcuni eventi l’uomo cessi di essere persona e diventi cosa». Oggi dovremmo dire, con maggior forza, alla luce della normativa internazionale e costituzionale, non solo che le leggi non possono permettere che ciò accada, ma che debbono positivamente impedirlo, sanzionando comportamenti lesivi della dignità umana.

2. Fin qui, nel discorso sulla dignità, la condivisione con Gonnella è piena. La dignità è anzitutto *dote* che spetta all’uomo in quanto tale, a prescindere dalle sue azioni, perché, kantianamente, l’uomo non può esser trattato da nessuno come mezzo, come oggetto. Non condivido invece la riduzione che Gonnella fa della presunta contrapposizione tra i due concetti di dignità che si rifanno alle teorie della “dote” e della “prestazione”: la dignità sarebbe riguardata dalla prima come “umanità”, mentre dalla seconda come “decoro”. Mi pare più che un’esplicitazione, una semplificazione che mette completamente da un canto l’idea che l’uomo si faccia agendo, che la dignità possa essere anche fonte di doveri e non solo di diritti. Sono davvero inconciliabili le due accezioni? Senz’altro la seconda non può essere assunta come esclusiva, altrimenti si correrebbe il rischio di negare al soggetto incapace di agire e di formarsi una propria volontà, la possibilità stessa di avere una dignità (Häberle, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, p. 41). Ma che, accanto alla dignità per così dire “innata”, da riconoscere all’uomo in quanto tale, vi possa essere una dignità per così dire “acquisita”, frutto del merito riscontrato nel processo di autodeterminazione o autorealizzazione, non mi pare da escludere a priori, come invece fa Gonnella.

Anzi, io sono della idea che le due dimensioni della dignità possano coesistere, ammettendo una differenziazione tra gli individui solo sul piano della dignità “acquisita”, frutto dell’impegno profuso nella vita da ciascuno. Non è il decoro, qualità esteriore, a venire in rilievo ma, anzitutto, l’onestà, l’adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, peculiarmente richiesta a coloro cui siano affidate funzioni pubbliche. Il che non mette in discussione la dignità “innata” che resta sempre e comunque, insuscettibile di essere condizionata dalle azioni o dalle mancate azioni. La piena protezione della dignità “innata” vale, peraltro, non solo a evitare che la persona possa mai diventare cosa, implicando il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, ma anche a negare la possibilità di una completa privazione dei diritti, ponendo la mancata conquista della dignità “acquisita” giustificare solo puntuali limitazioni, proporzionate alla gravità del comportamento tenuto.

Il discorso si fa qui estremamente complesso, in quanto si dovrebbe partire non solo dal presupposto – che trova radici nella nostra Carta costituzionale, che bene fa a parlare di «pari dignità sociale» – per cui a ciascuno deve essere concessa la *chance* di una vita degna, tramite la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, ma anche dalla considerazione per cui l’eventuale mancato sfruttamento della *chance*, che pure potrà implicare una sanzione, non potrà mai precludere la possibilità di riconquistare la dignità “acquisita”. In questo senso potrebbe pure leggersi la tensione della pena verso la rieducazione del reo (art. 27, comma 3, Cost.), non già come ri-moralizzazione ma come ri-legalizzazione (Moccia, *Riflessioni sparse su persona, pena e processo*, in *Persona, pena, processo. Scritti in memoria di Tommaso Sorrentino*, Napoli, 2012, p. 117), impegno per la ri-costruzione di un legame sociale (Ricoeur, *Il diritto di punire*, Brescia, 2012, p. 82). Un legame la cui ricostruzione deve passare per un processo di autorealizzazione, di autodeterminazione, la cui espressione può essere agevolata, ma non imposta dall’istituzione; una ri-legalizzazione che, se perseguita mediante la pena della reclusione, deve realizzarsi in un carcere che sia esso stesso luogo della legalità, del rispetto dei diritti di chi è privato della libertà personale.

3. Ci sarà pure un diritto a essere “cattivi”, “malvagi”, ma non c’è un diritto ad aggredire gli altri; il reo non ha il dovere di diventare “buono”, ma quello di non offendere i diritti degli altri. La dignità non trova forse fondamento, anche e soprattutto, nella ricerca del reciproco rispetto tra gli uomini (Pufendorf)? Offuscare i postulati della teoria della prestazione fino al punto da ridurla a mera esigenza di decoro, non vale a preservare l’eguaglianza contro l’elitarismo – come sostiene Gonnella – ma piuttosto a negare quella spinta alla valorizzazione del patrimonio delle differenze che è invece insita nell’idea

della dignità come prestazione. La lettura del libro di Gonnella mi conforta, paradossalmente, in questa visione. L'Autore parla infatti di "indignazione", ritenendo che sia indegno torturare, in quanto attraverso la tortura si calpesta la dignità umana. Sono d'accordo: è indegno tutto ciò che lede la dignità. Aggiungo: è indegno colui che commette l'atto della tortura. Non è un fatto di decoro, di convenienza, è una valutazione che consegue all'offesa della dignità, al mancato rispetto dell'altro o degli altri. Altrettanto sarei pronto a dire rispetto all'autore di altri delitti, a colui che ha stuprato o maltrattato bambini, che si è reso autore di un omicidio o che ha violato i doveri della convivenza civile, ad esempio eludendo il fisco. C'è sicuramente una questione di proporzioni – non si può fare di tuttata l'erba un fascio – e non a caso la sanzione è proporzionata alla ritenuta gravità del comportamento. Ma detto questo, anche il torturatore, come chiunque altro abbia commesso un delitto efferato, dovrà avere la possibilità di riconquistare la dignità, in tutto o in parte (qui più in tutto che in parte) perduta per effetto del suo comportamento. È in quest'ambito che entra in gioco la dignità, che definirei "innata", della quale ci parla Gonnella, presidio fondamentale affinché la sanzione non divenga strumento per ridurre la persona a cosa. La dignità "innata" dello stesso autore della tortura, crimine contro la dignità umana, merita insomma di essere rispettata, senza che per questo il suo comportamento non possa essere qualificato come "indegno". Anche qui occorre dare "bene il nome alle cose", senza perifrasi.

4. A imporre questo atteggiamento è anche un altro termine che avrei compreso nel lemmario del libro: *democrazia*. La lotta alla criminalità non va condotta *fuori* dalla legge, ma *dentro* la legge, usando gli strumenti che la legge mette a disposizione dello Stato democratico. Lo ha dimostrato, con particolare efficacia, Aharon Barak, come studioso e come redattore di fondamentali decisioni della Corte suprema d'Israele. In quelle decisioni si legge che «la sicurezza non è al di sopra di tutto», che «l'adozione di mezzi fisici (la "tortura") senza subbio accrescerebbe la sicurezza ... ma noi riteniamo che la nostra democrazia non sia disposta ad adottarli, anche a prezzo di un sicuro danno alla sicurezza». Si potrà allora ben dire – come si legge in un'altra importante decisione della Corte israeliana – che «a volte la democrazia combatte con una mano legata dietro la schiena», ma insieme non si potrà negare che, «nonostante ciò la democrazia prevale, dal momento che preservare il ruolo della legge e riconoscere le libertà individuali costituisce un'importante componente della sicurezza in una democrazia. Alla fine, essi rafforzano sia la democrazia che il suo spirito, permettendole di superare le sue difficoltà» (A. Barak, *Lectio magistralis. I diritti umani in tempi di terrorismo. Il punto di vista del giudice*, in *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergen-*

za, a cura di S. Moccia, Napoli, 2009, p. 37 ss.). La democrazia è legata alla legalità e la pretesa della legalità in carcere, come in qualsiasi altro luogo ove si trovino persone sottoposte a restrizioni di libertà, deve essere sempre ribadita con forza. Si potrebbe dire, con Onida, che «non solo l'imperio della legge non si ferma alle porte del carcere» e di qualsiasi altro luogo di privazione della libertà personale, «ma, al contrario, dietro quelle porte la legge si impone più che mai» (Onida, *Carcere e legalità*, in *Dignitas*, n. 11/12, 2002, p. 17). L'introduzione del reato di tortura nel codice penale contribuirebbe anche a rafforzare questa pretesa. Se infatti, specie in ambito penitenziario, come già rilevava Bricola e come di recente ha ribadito Onida, non bastano le norme perché la realtà ad esse si adegui, essendo necessario creare le condizioni materiali, organizzative e culturali perché le leggi non restino sulla carta, è pur vero che a mancare, nella specie, è proprio la premessa del discorso.

È banale, ma necessario dirlo: il divieto di tortura vale a rendere quella pratica meno probabile o almeno, e non è poco, a qualificarla senza tentennamenti come illegale, come espressamente bandita proprio da quelle istituzioni che sono chiamate ad assicurare la legalità nei luoghi ove si opera la restrizione della libertà personale. Anche il "testo" contribuisce a conformare il "contesto": quando il "testo" non c'è – come dimostra molto bene il libro di Gonnella – il "contesto" può degenerare, fino al punto da giustificare la violenza, fisica o psichica, come legittima forma di espressione del potere pubblico di punire, magari giustificata dalla criticità del singolo evento o dalla difficoltà delle condizioni nelle quali la forza pubblica è chiamata a operare. Dando alla "cosa" il giusto "nome" anche quelle pretese giustificazioni si affievolirebbero, in nome di una lotta per la legalità e per la democrazia che non può non avere come suo principale propulsore proprio il pubblico potere.

Quella contro la tortura – o meglio per l'introduzione del reato di tortura nel codice penale – è, insomma, una lotta da combattere in ossequio anche ai principi del costituzionalismo democratico, negati da tale pratica, come ci ricorda Giuliano Serres a conclusione di un altro bel saggio in argomento (G. Serres, *La tortura giudiziaria*, in *Momenti di storia della giustizia*, Roma, 2011, pp. 346). Si tratta, infatti, di limitare il potere a garanzia dei diritti di ciascuno e di tutti ovvero di rispondere a quella che è, appunto, l'ambizione prima del costituzionalismo democratico. Un altro lemma – "costituzionalismo" – che, insieme a "democrazia", mi permetto idealmente di aggiungere, volendo nella forma unitaria e sintetica della voce "costituzionalismo democratico", a quelli proposti nel bel libro di Patrizio Gonnella.

Marco Ruotolo

MARIA LETIZIA ZANIER

L'accusa penale in prospettiva socio-giuridica

FrancoAngeli, Milano, 2012, pp. 160, 20 €

Il volume affronta alcune tematiche da diverso tempo al centro del dibattito, non solo processual-penalistico, ma anche politico. In particolare, il tema dell'obbligatorietà dell'azione penale, e la sua compatibilità con, da un lato, l'eccessiva mole di notizie di reato di competenza delle procure e, dall'altro lato, l'adozione di un modello processuale sullo stile accusatorio, costituiscono da anni terreno di dibattito, sia fra i tecnici del diritto, sia nell'ambito dell'aspro conflitto politico in materia di giustizia. Tale dibattito, tuttavia, nel momento in cui vede coinvolti esclusivamente giuristi accademici, oppure attori del campo politico, tende a concentrarsi soprattutto sul piano astratto dei principi e delle regole giuridiche, riservando scarsa attenzione a quelle che sono invece le prassi e le strategie adottate nel quotidiano dagli operatori del diritto.

L'approccio adottato nel libro qui recensito consente di superare i limiti dell'astrattezza teorica attraverso l'immersione nelle pratiche della giustizia del quotidiano. Ci troviamo di fronte, quindi, a un volume di sociologia del diritto dove l'autrice adotta la prospettiva della *law in action* per analizzare pratiche, opinioni e prospettive della giustizia penale attraverso le parole e i gesti dei protagonisti dell'amministrazione della giustizia. I risultati sono il frutto di un percorso di ricerca quasi decennale, a seguito del quale l'autrice trae dalle numerose interviste realizzate con gli operatori del diritto le fonti per la ricostruzione del quadro assai variegato del sistema della giustizia penale del nostro Paese.

Il volume si divide in due parti principali. Nella prima, è affrontato il tema della discrezionalità dell'operatore del diritto. Si tratta, come noto, di un argomento spinoso per la cultura giuridica giuspositivista. L'immagine del magistrato "discrezionale", che non opera come mera "bocca della legge", contrasta infatti con il *dover essere* imposto dalla cultura giuridica dominante all'interno del campo giuridico italiano. Secondo tale cultura, la discrezionalità è guardata con sospetto, quasi temuta, nell'inseguimento di un ideale del giudice quale mero applicatore di regole giuridiche che, come noto, non corrisponde tuttavia con la realtà dei fatti. L'autrice, attraverso la prospettiva del diritto vivente, spiega bene come la discrezionalità dell'operatore del diritto, da un lato, costituisca un elemento inevitabile dell'agire e come, dall'altro lato, tale discrezionalità, perlomeno entro certi limiti, non debba essere considerata come un fattore patologico. L'agire discrezionale del magistrato è rappresentato in questo caso come il frutto di una pluralità

di condizionamenti, che coinvolgono sia la cultura giuridica dell'operatore, sia nello specifico la cultura giuridica locale del contesto organizzativo ove l'attore è collocato. È all'interno di tale agire condizionato da spinte di natura poliedrica che l'autrice cerca di individuare la differenza fra una discrezionalità positiva, coincidente con le buone prassi degli uffici giudiziari, e invece l'arbitrio, riconosciuto come elemento patologico del sistema. In quest'ottica, sono individuate come buone prassi le scelte organizzative di alcuni uffici giudiziari che hanno stabilito dei criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato, mentre l'assenza di una *leadership* organizzativa è valutata come un elemento negativo potenzialmente foriero di un'anarchia interpretativa da parte dei sostituti procuratori.

Nella lettura del quadro offerto, occorre rilevare come la rappresentazione dell'agire del magistrato si caratterizzi per l'utilizzo di un vocabolario proprio della sociologia delle organizzazioni. Tale rappresentazione appare condivisibile nella sostanza, anche se si ha l'impressione che l'obiettivo di distinguere la discrezionalità "buona" dall'arbitrio corra il rischio di trascurare quelle dinamiche interne ai singoli uffici giudiziari da cui scaturiscono le scelte organizzative adottate. In questo senso, occorre rilevare come alcuni studi in profondità condotti nell'ambito di singole procure della Repubblica abbiano dimostrato come sia problematico distinguere le organizzazioni efficienti da quelle inefficienti, così come le buone prassi da quelle negative, in quanto numerose variabili entrano in gioco, sia nel condizionare le scelte degli attori in gioco, sia nell'individuazione dei criteri da utilizzare nella definizione di una buona o di una cattiva prassi. In quest'ottica, ci si domanda se non sarebbe stato opportuno un esplicito riferimento al concetto di "razionalità limitata", sviluppato in ambito organizzativo da Herbert Simon, per rappresentare la complessità dell'agire del sistema organizzativo giudiziario nel quale obiettivi, scelte e condizionamenti si intrecciano fra di loro nella produzione di soluzioni le più variegate. Se queste soluzioni siano poi buone o cattive dipende dalla prospettiva attraverso cui sono analizzate e dagli obiettivi che si intendono perseguire.

Nella seconda parte, l'autrice tratta direttamente il problema della riforma della giustizia penale. In particolare, si riflette sulla compatibilità fra il modello processuale accusatorio, i tempi della giustizia penale e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. L'autrice analizza le posizioni in campo, non mancando di sottolineare come tutto il dibattito di questi anni sia stato fortemente condizionato dai processi che riguardano l'ex Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Le proposte sono infine sintetizzate in due ipotesi principali di riforma del processo. Una prima, definita "ipotesi forte", prevede il superamento del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale

a favore di un'iniziativa discrezionale (in forma più o meno accentuata) da parte del pubblico ministero. All'introduzione del principio dell'opportunità dell'azione penale, secondo tale opzione, si dovrebbero affiancare alcune modifiche ordinamentali volte alla separazione delle carriere fra magistrati inquirenti e giudici e all'introduzione di poteri di indirizzo da parte dell'esecutivo sull'agire del magistrato. Infine, tale proposta prevede l'affermazione del principio della responsabilità civile del magistrato per gli errori commessi nell'esercizio delle funzioni. L'autrice ricorda le numerose critiche che hanno accompagnato tale proposta complessiva. In particolare, è sottolineato come tale sistema si porrebbe in radicale contrasto con il modello costituzionale incentrato sulla separazione dei poteri disegnato dal legislatore costituente, con tutti i rischi legati all'introduzione di un controllo politico sull'operato della magistratura. Ne deriva la presentazione di una seconda proposta, definita "ipotesi debole". Tale ipotesi non prevede uno stravolgimento del quadro costituzionale, ma alcune modifiche mirate, sia sul piano normativo, sia su quello interno-organizzativo. Sul primo livello opera l'auspicata riduzione dell'ambito di applicazione del diritto penale, che condurrebbe a una significativa depenalizzazione, nell'ottica di un diritto penale (tendenzialmente) minimo. Sul secondo, si collocano interventi sugli organici della magistratura e nella distribuzione delle risorse sul territorio. Tali interventi dovrebbero essere accompagnati dall'implementazione delle "buone prassi" organizzative all'interno di tutti gli uffici giudiziari in nome di una migliore efficienza della giustizia penale nello smaltimento dei carichi di lavoro. In quest'ottica, è auspicato che scelte organizzative che si fondano su criteri di priorità nella trattazione dei fascicoli siano diffuse all'interno della generalità degli uffici giudiziari. Tali scelte tuttavia, sottolinea l'autrice, non dovrebbero spettare ai singoli Procuratori, ma dovrebbero essere il frutto di decisioni adottate da organi centrali. In questo senso, una legge emanata periodicamente dal Parlamento, o l'individuazione di criteri di priorità da parte del Csm, sono le soluzioni ritenute preferibili.

Le soluzioni proposte si inseriscono all'interno di un dibattito che, come detto, divide profondamente giuristi accademici, tecnici e politici. Tale divisione coinvolge anche l'ambito della ricerca sociologica applicata alle istituzioni giudiziarie, là dove gli studi prodotti in questi anni hanno, in alcuni casi, suggerito modifiche radicali del sistema (in questo senso le ricerche condotte dal gruppo coordinato da Giuseppe di Federico) mentre, in altri casi, si sono mostrati più favorevoli a un'implementazione delle buone prassi organizzative e a una riduzione dell'ambito di applicazione del diritto penale (si vedano le ricerche di Sarzotti, Nelken e Zanier). Il volume di Maria Letizia Zanier si pone all'interno di questo secondo filone con argomen-

tazioni che appaiono convincenti. Ci si chiede tuttavia se una ricerca così approfondita in materia di giustizia penale *in the fact*, realizzata attraverso un largo campione e su un arco temporale significativo, non meritasse un approfondimento sul rapporto fra scelte organizzative degli uffici giudiziari e obiettivi di politica criminale. È noto infatti come le scelte organizzative adottate dagli uffici non siano rilevanti esclusivamente sul piano tecnico-procedurale. Al contrario, l'agire degli uffici giudiziari riveste un ruolo significativo nell'implementazione delle strategie di politica criminale individuate come prioritarie. In questo senso, ci si chiede se, alla luce dell'importante materiale raccolto in questi anni, la ricerca non avrebbe potuto – o non potrà in futuro – soffermarsi più compiutamente sulle strategie di politica criminale perseguite dagli uffici e sull'impatto nel processo di criminalizzazione. Su questo tema gli interrogativi a cui l'analisi socio-giuridica nel nostro Paese non ha ancora fornito una risposta compiuta sono numerosi e un percorso di ricerca come quello realizzato da Maria Letizia Zanier potrebbe offrire un significativo contributo conoscitivo.

Giovanni Torrente

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

STEFANO ANASTASIA, ricercatore di Filosofia e sociologia del diritto presso l'Università di Perugia

PAOLA BEVERE, praticante avvocato

CECILIA BLENGINO, ricercatrice di Sociologia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

VALENTINA BRINIS, ricercatrice presso l'Associazione a Buon Diritto

FRANCESCA CANCELLARO, dottoranda di ricerca in Diritto penale dell'Università di Bologna e cultrice della materia di diritto penitenziario, *francesca.cancellaro@unibo.it*

MARZIA CORONATI, una redattrice radiofonica dell'agenzia AMISnet e un'audio documentarista

CLÉMENT DE SENARCLENS, dottorando presso il Centre de droit des migrations dell'Università di Neuchâtel (Svizzera)

ELISABETTA DOLZAN, dottoressa in giurisprudenza e solicitor in diritto dell'asilo e dell'immigrazione presso lo studio Wilson Solicitors LLP di Londra, *e.dolzan@wilsonllp.co.uk*

CRISTINA FERNÁNDEZ BESSA, membro Observatori del sistema penal i els drets humans, Università di Barcelona

VALERIA FERRARIS, docente di Sociologia della devianza all'Università di Torino e membro del direttivo dell'associazione Amapola – Progetti per la sicurezza delle persone e delle comunità

STRATOS GEORGIOULAS, Ass. Professor, Director of Lab EKNEXA, University of the Aegean, *s.georgoulas@soc.aegean.gr*

PATRIZIO GONNELLA, presidente Associazione Antigone

ALESSANDRO MACULAN, dottorando in Scienze sociali: Interazioni, Comunicazione, Costruzioni culturali presso l'Università degli Studi di Padova e Osservatore di Antigone per il Triveneto

CATERINA MAZZA, dottore di ricerca in Scienza politica e Relazioni internazionali e assegnista presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, *caterina.mazza@unito.it*

ABIGAELE OGADA-OSIR, ricercatrice presso lo IUC - International College of Turin

SILVIA RICCETTI, specializzanda presso la Scuola di specializzazione per le professioni legali di Perugia

EMANUELA ROMAN, ricercatrice presso lo IUC - International College of Turin

MARCO RUOTOLO, professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre

DIMOS SARANTIDIS, dottorando e avvocato, membro di EKNEXA, University of the Aegean

ULRICH STEGE, docente presso lo IUC's Human Rights and Migration Law Clinic, *ustege@iuctorino.it*

GIOVANNI TORRENTE, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

MAURIZIO VEGLIO, docente presso lo IUC's Human Rights and Migration Law Clinic

FRANCESCA VIANELLO, ricercatrice in Sociologia del diritto, della devianza e mutamento sociale presso il Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia applicata dell'Università di Padova, membro dell'Osservatorio nazionale di Antigone, *francesca.vianello@unipd.it*

Regole redazionali rivista Antigone – Edizioni Gruppo Abele 2013

Le proposte di contributo devono essere inviate alla redazione di *Antigone. Quadrimenziale di critica del sistema penale e penitenziario* in formato elettronico (usando le estensioni .doc o .rtf) tramite il seguente indirizzo di posta elettronica: rivista@associazioneantigone.it.

La redazione valuterà in prima istanza i contributi pervenuti, verificandone la qualità scientifica e l'originalità del testo, nonché il grado di presumibile interesse per i lettori della *Rivista*.

Ogni contributo sarà valutato anonimamente da due studiosi competenti per materia tratti da una lista di nomi predeterminata dalla redazione della *Rivista*. A tale scopo, gli autori devono predisporre due pagine iniziali: la prima contenente nome, cognome, affiliazione accademica o di altro tipo, indirizzo di posta, telefono, e-mail e ruolo professionale; la seconda contenente il solo titolo del contributo.

Gli autori riceveranno un parere scritto sul loro contributo entro tre mesi dalla sua ricezione da parte della redazione. Qualora il contributo fosse accolto per la pubblicazione, gli autori riceveranno una copia omaggio del fascicolo contenente il loro contributo.

Ciascun articolo non dovrà eccedere le 70.000 battute (spazi inclusi), note e riferimenti bibliografici inclusi. L'autore dovrà altresì preparare un *abstract* di circa 1000 battute, comprensivo delle parole chiave (da tre a cinque) ritenute significative, che verrà pubblicato nella *Rivista* all'inizio dell'articolo e nel riassunto finale del numero della *Rivista*.

STRUTTURA

- I titoli dei paragrafi devono essere numerati, ordinati secondo un criterio di progressione numerica e senza eccedere le tre sotto-sezioni (es. 3.1; 3.2; 3.3).
- Eventuali tabelle o grafici devono essere numerati progressivamente con l'indicazione del titolo e della fonte. Essi vanno inviati alla redazione con files separati rispetto al testo e devono essere in bianco e nero.

REGOLE GRAFICHE

Grassetto

- Il titolo dell'articolo e quelli dei paragrafi vanno in grassetto e senza il punto di chiusura.
- Non sono ammessi nel testo il grassetto e il sottolineato.

Corsivo

- Il corsivo va utilizzato per le parole o le espressioni in lingua straniera (compreso il latino): es. *prima facie*, *screening* etc., e quando si vuole enfatizzare un termine.

Virgolette

- Le virgolette servono esclusivamente per le citazioni e non per enfatizzare determinate parole o passaggi espositivi (in questo caso si usi il corsivo).
- La gerarchia tra caporali e virgolette è: « " ' ' ' » ».

Citazioni

- Le citazioni quindi vanno sempre racchiuse tra virgolette caporali « » (che si digitano con alt+174 e alt+175).
- Nelle citazioni i passaggi omessi vanno segnalati con tre puntini tra parentesi tonde: «nel caso in cui (...) la questione».
- Le citazioni degli autori vanno collocate prima del segno di interpunzione, es.: «... nella collaborazione con il sistema penitenziario» (E. Santoro, 2000).

Acronimi

- Gli acronimi vanno indicati con l'iniziale maiuscola e le altre lettere in maiuscoletto, senza spazi né punti tra le lettere, es.: ONU (e non O.N.U.); CSM (e non C.S.M.).

Organi

- Per designare organi in linea generale si deve indicare maiuscola solo la prima iniziale (es. Corte costituzionale, Cassazione penale, Unione europea, Comunità europea, Centro identificazione ed espulsione, Ministero dell'interno etc.).
- Lo stesso vale anche per gli organi che vanno riportati in altre lingue (es. Centres des rétention administrative, Immigration removal centres etc.)

Anni

- Inserire gli anni completi e mai apostrofati. Scrivere "negli anni Novanta del Novecento/del XX secolo", "oppure negli anni Novanta" (mai '90; mai '900 o 1900 oppure Ventesimo secolo)

Leggi

- Curare l'omogeneità nei criteri di citazioni di leggi o sentenze, tanto nel testo che nelle note.
- Se si cita una legge con il nome con cui è conosciuta è sufficiente nominarla senza virgolette e senza corsivo (es. la legge Turco-Napolitano).
- Scrivere "la legge n. 129 del 2011", con la "l" minuscola, e la "n" puntata, oppure "la legge n. 129 dell'8 ottobre 2011 (mai "la legge n. 170 promulgata nell'ottobre del 2010", mai "la l. n.170/2011")".
- L'indicazione specifica di articoli di norme deve essere abbreviata nella forma: art. 10, c. 5, l. n. 368/2001.
- Quando necessario si possono utilizzare le seguenti abbreviazioni:
 - circ. = circolare
 - cc = codice civile
 - Cost. = Costituzione
 - cp = codice penale
 - cpc = codice di procedura civile
 - cpp = codice di procedura penale
 - dl = decreto legge
 - ddl = disegno di legge
 - disp. att. = disposizioni di attuazione
 - dir. = Direttiva (es. dir. 99/70/Ce)
 - d.lgs = decreto legislativo
 - d.lgt = decreto luogotenenziale
 - dm = decreto ministeriale
 - dPCm = decreto del presidente del Consiglio dei ministri
 - dPR = decreto del Presidente della Repubblica
 - l. = legge
 - l. fall. = legge fallimentare
 - ord. = ordinanza
 - racc. = raccomandazione
 - r.d. = regio decreto
 - reg. = Regolamento
 - ris. = risoluzione
 - Tratt. = Trattato
 - t.u. = Testo unico
- Le sentenze vanno citate in modo da garantirne l'individuazione:
 - es.: Cass., sez. I, 29 ottobre 1993, n. 10748.
- Ove si voglia indicare la rivista su cui è stata pubblicata o commentata, far seguire gli estremi della rivista (preceduta da "in" e seguita dal numero di pagina o di colonna):
 - es.: Cass., sez. un., 29 ottobre 1993, n. 10748, in *Foro it.*, 1327.

Maiuscole

- In generale si usa l'iniziale maiuscola per tutte le parole che hanno valore di nome proprio, inclusi soprannomi e pseudonimi (il Re Sole), denominazioni antonomastiche (la Grande Guerra), nomi di secoli, età, periodi storici (il Novecento, il Secolo dei Lumi, l'Età dell'Oro, gli anni Venti, la Controriforma, il Medioevo), la prima parola dei nomi ufficiali di partiti (Partito comunista italiano, Partito laburista), nomi di edifici e monumenti (la Casa Bianca, Palazzo Chigi).
- I seguenti nomi per distinguerli dai loro omografi: Paese, Stato (ma: colpo di stato); Legge, Scienze (intese come facoltà universitarie, ma anche Facoltà di Legge, ma non legge come atto legislativo), Chiesa, Camera dei deputati, Camera dei Comuni, Gabinetto.
- I nomi delle associazioni vanno indicati con l'iniziale maiuscola (no caporali, no corsivo).

Minuscole

- I nomi indicanti cariche, titoli etc. (il presidente della Repubblica, il ministro del Tesoro, don Bosco, il marchese di Carabas, il professor Rossi), i nomi di religioni, correnti, ideologie, movimenti etc. (cristianesimo, buddhismo, marxismo), nei nomi geografici, gli aggettivi che indicano l'appartenenza geografica, culturale o politica di un territorio e che non fanno parte del nome ufficiale (America latina, Asia sovietica), indicazioni topografiche cittadine: via Mazzini, piazza San Giovanni, rue des Rosiers (ma Jermyn Street, Soho Square).

Alcuni esempi tipici o dubbi	
Maiuscola iniziale	minuscola iniziale
Stato/Paese	nazione
Stato sociale	ente locale/enti locali/ente pubblico
il Comune di Torino	i comuni della provincia
il Ministero degli Affari sociali	il ministro Tizio
Prefettura/e	servizi sociali

Parole composte

- normalmente i prefissi si uniscono alla parola che precedono senza tratto breve, tranne quando il suffisso finisce con la stessa vocale con cui inizia la parola (es.: anti-imperialista, semi-illetterato);
- il prefisso "auto" generalmente viene unito alla parola che precede senza tratto breve, tranne che nel caso di "auto-aiuto" o davanti alle parole che iniziano con "o" (es.: auto-organizzazione).

Alcuni esempi tipici o dubbi		
tratto breve	parole unite	parole separate
auto-aiuto	autoformazione	parola chiave
ricerca-azione	multietnico	gruppo classe
bottom-up	psicofisico	problem solving
top-down	socioeconomico	
anti-islam	socioculturale	
	postraumatico	
	antinfiammatorio	
	neoliberale	
Emilia-Romagna		
Trentino-Alto Adige		Friuli Venezia Giulia

Espressioni redazionali

nda (tutto minuscolo, in corsivo)
cfr. (iniziale minuscola, tondo, puntato)
Id. (iniziale maiuscola, tondo, puntato)
Ivi (iniziale maiuscola, corsivo)
Ibidem (iniziale maiuscola, corsivo)

Note a piè pagina

- I riferimenti alle note a piè di pagina, così come le citazioni degli autori, vanno collocate prima del segno di interpunzione, es.:
 - ... nella collaborazione con il sistema penitenziario¹.
 - oppure: ... nella collaborazione con il sistema penitenziario (E. Santoro, 2000).
- Le note vanno ridotte al minimo, quindi occorre lasciare in nota solo le spiegazioni, mentre ad esempio i riferimenti a sentenze, articoli di normative italiane o europee etc., vanno spostati tra parentesi nel testo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Nel testo

- I riferimenti alle opere dovranno essere effettuati tra parentesi tonde secondo il sistema "autore/data", con l'iniziale del nome che precede il cognome, es.: (L. Ferrajoli, 1990) oppure (L. Ferrajoli, 1990 e 1998)
- Le lettere a, b, c, andranno utilizzate per distinguere le citazioni di lavori differenti di un medesimo autore pubblicati nel corso dello stesso anno, es.: (L. Ferrajoli, 1990a; 1990b).
- Nel caso sia effettuata una citazione tra virgolette del testo si aggiungerà il numero della pagina citata (es. L. Ferrajoli, 1990, p. 234).
- Si precisa che il sistema di citazione autore/data consente comunque di utilizzare le note a piè di pagina quando la nota contenga un testo in cui si sviluppa un tema collaterale all'esposizione principale.

Nella bibliografia

- Tutti i riferimenti effettuati nel testo dovranno essere elencati alfabeticamente (con indicazione del cognome e nome dell'autore), e in dettaglio, nella bibliografia alla fine dell'articolo, utilizzando lo stile seguente:
- **Opere:** Ferrajoli Luigi (1990), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari.
Nel caso di più libri dello stesso autore nello stesso anno:
Ferrajoli Luigi (1990a), ...
Ferrajoli Luigi (1990b), ...
Per libri antichi citati su riedizioni più recenti citare l'anno dell'edizione originale:
Beccaria Cesare (1764), *Dei delitti e delle pene*, ed. 2003, Feltrinelli, Milano.
- **Curatele:** Ceretti Adolfo e Giasanti Alberto (1996), a cura di, *Governo dei giudici*, Feltrinelli, Milano.
- **Articoli contenuti in opere collettive:** Salento Angelo (2009), *Pierre Bourdieu. La socioanalisi del campo giuridico*, in Giuseppe Campesi - Ivan Populizio - Nicola Riva (a cura di), *Diritto e teoria sociale. Introduzione al pensiero socio-giuridico contemporaneo*, Carocci, Roma, pp. 131-164.
- **Articoli contenuti in riviste:** De Leonardis Ota (2009), *Verso un diritto dei legami sociali? Sguardi obliqui sulle metamorfosi della penalità*, in *Studi sulla questione criminale*, IV, 1, pp. 15-40.
- **Siti internet o quotidiani:** occorre precisare l'indirizzo o la testata con relativa data, es.: in *La Stampa*, 12 dicembre 2003, oppure: in *www.ristretti.it*.
È necessario verificare l'esattezza dei siti riportati e in fase di scrittura del testo rimuovere il collegamento ipertestuale, affinché non rimangano in azzurro e sottolineati.