

ANTIGONE

**Le tecnologie dell'informazione in
carcere: realtà, potenzialità,
ambivalenze**

Anno XVI

N. 2



ANTIGONE



ANTIGONE

PER I DIRITTI E LE GARANZIE NEL SISTEMA PENALE

RIVISTA «ANTIGONE»

Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario

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

a cura dell'associazione Antigone onlus

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

Tel.: 06 4511304; - Fax: 06 62275849

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

ANTIGONE EDIZIONI

ISSN 2724-5136

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino)

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia)

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

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

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

RESPONSABILI EDITING: Federica Brioschi (Associazione Antigone), Jacopo Lofoco (Università di Torino)

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

N. 2/2021 LE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE IN CARCERE: REALTÀ, POTENZIALITÀ, AMBIVALENZE

a cura di Perla Arianna Allegri, Stefano Anastasia, Vincenzo Scalia

INDICE

Editoriale, <i>Perla Arianna Allegri, Stefano Anastasia, Vincenzo Scalia</i>	7
Dalla fobia al clamore? Immaginari e usi delle T.I.C. nelle pratiche e nell'educazione penitenziarie nelle carceri italiane e argentine durante la pandemia, <i>Mauricio Manchado, Giuseppe C. Pillera</i>	13
Connessione instabile. Una prima analisi dell'impatto degli strumenti di comunicazione a distanza nei Poli Universitari Penitenziari nel contesto dell'emergenza pandemica, <i>Chiara Dell'Oca</i>	30
L'anacronismo del carcere di fronte alle tecnologie dell'informazione, <i>Stefano Anastasia</i>	47
La telemedicina negli istituti penitenziari: potenzialità, resistenze e prospettive. Intervista al Dr. Claudio Leonardi dell'ASL Roma 2 a cura di <i>Daniela Ronco</i>	59
Vite asincrone, <i>Corrado Cosenza</i>	78
Le tecnologie didattiche in carcere: vincoli e opportunità, <i>Ada Maurizio</i>	94
Il diritto del detenuto al mantenimento delle comunicazioni con l'esterno dell'istituto penitenziario, specie con i familiari, <i>Mario Marcuz</i>	106
ALTRI SAGGI	
La giustizia riparativa tra funzionalità del diritto penale e alternative di paradigmi, <i>Giuseppe Mosconi</i>	123
Isole al largo. Considerazioni ai margini per una nuova cultura della detenzione, <i>Jacopo Lofoco</i>	160

RUBRICA GIURIDICA

Commento alla giurisprudenza. Oltre i cancelli della detenzione amministrativa: la progressiva affermazione del diritto di accesso, *Eleonora Celoria* 184

ARTE E CARCERE

Una questione “privata”. I corpi e lo spazio nel cinema carcerario di Leonardo Di Costanzo, *Guglielmo Siniscalchi* 202

A PROPOSITO DI...

Nuove tendenze della sociologia dell'istituzione penitenziaria in Italia: ricerca scientifica e impegno politico-sociale, *Claudio Sarzotti* 207

AUTORI

223

RUBRICA GIURIDICA



Commento alla giurisprudenza.

Oltre i cancelli della detenzione amministrativa: la progressiva affermazione del diritto di accesso

Eleonora Celoria¹



Abstract

Whilst administrative detention is a common practice in Italy, very little is known about what happen inside the centres, since the access of civil society and NGOs is often hindered. The article provides a critical analysis of the recent case law of several Regional Administrative Courts that have ruled on the appeals proposed by NGOs that are representative of the interests of migrants and requested to enter detention centres and hotspots. The Courts have focused on the role of the principle of transparency in Public Administration in order to reinforce the legitimacy of NGOs as one of the actors that should be granted a right to access the locations where migrants are detained, either de iure or de facto.

Key words: administrative detention, hotspot, right to access, transparency, civil society.

¹ Eleonora Celoria, dottoranda in Diritti e istituzioni presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. È avvocatata ed esperto legale e consulente ASGI.

1. Introduzione

Tra il 2019 e il 2022 diversi Tribunali amministrativi regionali si sono pronunciati sulle richieste formulate dagli attori della società civile in materia di accesso ai Centri di Permanenza per il Rimpatrio (di seguito, Cpr). Benché tradizionalmente i Cpr, già Cie, non vengono definiti centri di detenzione, in ossequio ad un pudore lessicale molto lontano dalla realtà dei fatti (Valentini, 2018, p. 32), i luoghi in esame sono gli stessi in cui, nelle parole della Corte Costituzionale, si attua una «mortificazione della libertà personale» tale da far ricomprendere i trattenimenti amministrativi entro i confini dell'art. 13 Cost¹.

L'analisi delle più rilevanti pronunce dei TAR non potrà perciò non tenere conto del particolare contesto entro cui si attua la privazione della libertà degli stranieri: se, da un lato, si rinvergono i caratteri propri delle istituzioni totali, dall'altro l'intera disciplina del trattenimento è ammantata dal pregiudizio della specialità del diritto dell'immigrazione (C. Favilli, 2017), che contribuisce a volta ad una sostanziale squalificazione giuridica dei cittadini stranieri

ivi ristretti, rispetto a chi è detenuto in istituto penitenziario (G. Campesi, 2013, p. 67). Di ciò si darà brevemente conto nel paragrafo seguente, per poi esaminare gli argomenti sviluppati dai Tribunali amministrativi in relazione al diritto di accesso della società civile in questi luoghi, e valutarne le possibili conseguenze in termini di decostruzione delle logiche legittimanti la «detenzione senza reato» (G. Campesi, G. Fabini, 2017, p. 516).

2. Se i “Cpr sono peggio del carcere”: la privazione della libertà rimasta nell'ombra

Il confronto tra l'istituto della detenzione amministrativa e quello della detenzione in ambito penale solleva numerosi interrogativi problematici. Da un punto di vista empirico, i centri di detenzione sono del tutto simili a prigioni²: organizzati in sezioni, si caratterizzano per la presenza di barre e inferriate alle finestre e alle porte; sono gestiti attraverso l'ingente dispiego di forze di polizia, in alcuni luoghi si fa ricorso

¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 150/2001. Sul punto: D. Loprieno, *Trattenere e Punire: la Detenzione Amministrativa dello Straniero*, 2018, pagg. 96 e ss.

² Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto sulle visite tematiche effettuate nei Centri di Permanenza per il*

Rimpa-trio (Cpr) in Italia (febbraio-marzo 2018), 2018, pag. 8. Per un esame dettagliato della struttura dei singoli Cpr si rimanda alla mappa tematica “Landscapes of border control”, consultabile al sito: <https://borderlandscapes.law.ox.ac.uk/regions/italy>

all'isolamento dei trattenuti, anche per scopi riconducibili a ragioni di sicurezza³.

Gli autori della *crimmigration* hanno da tempo evidenziato come uno degli elementi che qualifica la tendenza alla sovrapposizione o intersezione tra il diritto penale e il diritto dell'immigrazione è precisamente l'aumento al ricorso a misure privative della libertà personale secondo modalità equiparabili a quelle penitenziarie (G.L. Gatta, 2021), cui si ricollega un interrogativo circa la natura punitiva della detenzione amministrativa (Bosworth, 2013; Hernandez, 2014). Le voci che si levano dall'interno dei centri fanno eco a questa riflessione: i centri di detenzione per stranieri non sono solo *come* il carcere, poiché il più delle volte vengono descritti come «peggio del carcere, una sofferenza incredibile» (Caja, Esposito, Mattiello, 2022, p. 90).

Benché i Cpr si presentino come «una galera intensamente afflittiva e intrinsecamente punitiva, che opera come una sanzione anticipata in assenza di reato» (Pugiotto, 2014, p. 598), le garanzie e i diritti delle persone straniere private della libertà in questi luoghi sono molto spesso più flebili e sfumate rispetto ai principi dell'*habeas corpus* che guidano l'applicazione del diritto penale (Bosworth, 2019).

Con specifico riferimento al contesto italiano, non è vi alcun dubbio circa la riconducibilità della detenzione amministrativa ai confini tracciati dall'articolo 13 Cost., imponendosi in via di principio l'estensione delle garanzie ivi previste agli stranieri trattenuti. Tuttavia, proprio l'*eccentricità*⁴ della detenzione amministrativa – che secondo autorevole dottrina trova le sue fondamenta nel diritto speciale degli stranieri (A. Caputo, 2000) – comporta un forte disallineamento, in concreto, tra i principi costituzionali e le ragioni e i modi del trattenimento amministrativo.

Questo aspetto è particolarmente evidente quando si guardi alle modalità concrete con cui si realizza la privazione della libertà degli stranieri, sottratta alla disciplina della legge ordinaria. Mentre il funzionamento degli istituti penitenziari e i diritti dei detenuti ivi ristretti sono da tempo disciplinati da norme di legge di rango ordinario (*in primis*, la L. 354/1975), nell'ambito della detenzione amministrativa ci si è trovati di fronte ad una sostanziale omissione di prescrizioni specifiche di rango legislativo sulle modalità con cui è realizzata la restrizione della libertà personale (A. Di Martino, 2012, p. 4). Di conseguenza, le regole relative a servizi, forme di tutela e

³ Ibidem, pag. 12.

⁴ Valentini parla di un «tasso di eccentrica anomalia» che caratterizza l'assetto legislativo in materia di detenzione amministrativa. E. Valentini, 2018, p. 44.

trattamento degli stranieri trattenuti rimangono opache, impalpabili e estremamente differenziate. In difetto di adeguata regolamentazione normativa si determina «l’inserimento dei centri in cono d’ombra ordinamentale» che finisce per riversarsi sullo stesso principio democratico in cui si sostanzia la forma di Stato (A. Di Martino, 2013). In sostanza, l’assenza di trasparenza rispetto all’operato della pubblica amministrazione nei luoghi della detenzione amministrativa si ripercuote non soltanto sui diritti dei migranti, ma sulle stesse fondamenta dello Stato democratico.

Proprio l’esigenza di fare luce sul cono d’ombra della detenzione amministrativa aveva guidato i giornalisti e gli attivisti che nel 2011, in occasione dell’emanazione della circolare ministeriale n. 1305/2011, lanciavano la campagna “LasciateCIE entrare”. La circolare limitava infatti la platea di organizzazioni a cui era consentito l’accesso⁵, ma, anche grazie al movimento di opinione pubblica, era stata revocata l’anno successivo. Nel 2017, poi, si assisteva all’ampliamento del novero dei soggetti istituzionali cui è attualmente consentito l’ingresso nei centri con finalità di controllo e conoscenza. L’art. 19 *ter* del D.L. 13/2017 ha infatti previsto che ai Cpr si debbano

applicare le stesse disposizioni di cui all’art. 67 della legge sull’ordinamento penitenziario, prevedendo un diritto di ingresso per determinate categorie di enti. A differenza di quanto avvenuto per il carcere, però, l’ampliamento della platea di soggetti qualificati per svolgere attività di monitoraggio non è andata di pari passo ad una maggiore apertura dei centri nei confronti di attori della società civile, di giornalisti, o di ricercatori (E. Caja, F. Esposito, G. Mattiello, 2022, p. 27)⁶. È dunque da accogliere con favore, sotto questo punto di vista, l’affermarsi del recente filone giurisprudenziale in seno alla giurisprudenza amministrativa in materia di accesso – fisico – ai centri di detenzione (Cpr, *hotspot* e zone di transito), di cui si darà brevemente conto.

3. Il TAR Sicilia sul diritto di accesso dei parlamentari e dei loro accompagnatori

La prima sentenza ad aprire una breccia nel muro opposto dall’Amministrazione alle istanze di accesso ai Cpr è stata quella del

⁵ Si trattava dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, l’Organizzazione internazionale per le Migrazioni, la Croce Rossa Italiana, Amnesty

International, Medici senza Frontiere, Save the Children, Caritas.

⁶ Sullo stesso tema, anche F. Esposito, J. Ornelas, et al. (2020).

TAR Sicilia del 15 ottobre 2019⁷. Il Collegio si è pronunciato sulla richiesta di ingresso nel Cpr di Trapani Milo presentata dal Parlamentare Riccardo Magi, il quale chiedeva di essere accompagnato e assistito da rappresentanti della campagna “LasciateCIE entrare” e dell’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (di seguito, ASGI). La Prefettura di Trapani, conformandosi al parere del Ministero dell’Interno, negava l’autorizzazione all’ingresso per gli esponenti delle associazioni selezionate, opinando che l’accesso sarebbe stato consentito soltanto ai membri del Parlamento “accompagnati dal proprio assistente personale”.

La motivazione del provvedimento prefettizio parrebbe rimandare all’art. 6 del Regolamento recante “i criteri per l’organizzazione e la gestione dei Centri di Identificazione ed Espulsione” (di seguito, Regolamento CIE)⁸, ove si fa menzione di un diritto di accesso senza autorizzazione per i Parlamentari “che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio assistente”. Tuttavia, come visto, a partire dal si applica anche ai Cpr la previsione di cui all’art. 67 op, che ha contenuto più ampio di quello dell’art.

6, ed è, trattandosi di legge ordinaria, destinata a prevalere sul Regolamento CIE.

A queste stesse conclusioni è giunto anche il TAR adito che, pur dichiarando inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione⁹, ha osservato come il tenore letterale dell’art. 67 op «appare chiaramente escludere qualsiasi margine di discrezionalità in capo all’amministrazione penitenziaria e prefettizia sulla richiesta di accesso agli istituti penitenziari e ai centri di permanenza per i rimpatri così da concentrare in capo al parlamentare un diritto soggettivo perfetto all’accesso, includente anche “coloro che [lo] accompagnano [...] per ragioni del loro ufficio”». Tra questi soggetti, pare suggerire il TAR, devono essere inclusi non soltanto gli assistenti parlamentari, ma anche i soggetti che possano affiancare il Parlamentare nel suo ruolo di controllo e monitoraggio.

⁷ Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (est. Commandatore), del 15.10.2019, n. 2360.

⁸ n base al primo comma dell’art. 6, possono accedere ai centri (oggi Cpr) i “membri del Governo e del Parlamento nazionale, che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio assistente”.

⁹ La qualifica di diritto soggettivo perfetto ha fatto sì che il Collegio declinasse la propria giurisdizione a favore di quella del Tribunale ordinario, pur confermando che non soltanto il Parlamentare interessato, ma tutti i suoi accompagnatori possano fare ingresso nei centri, quando le ragioni dell’ufficio lo consentano.

4. Il diritto di accesso degli enti collettivi esponenziali degli interessi dei migranti: il TAR Sicilia fa da apripista

Lo stesso Tribunale amministrativo della Sicilia si è poi pronunciato, con sentenza n. 2169 del 21 ottobre 2020¹⁰, su uno dei ricorsi promossi autonomamente dall'ASGI in materia di diritto all'ingresso nei Cpr. Tra il 2019 e il 2020 diversi soci ASGI chiedevano di poter entrare nei Cpr di Caltanissetta, Torino e Macomer al fine di monitorare le condizioni di vita e il rispetto dei diritti dei migranti e richiedenti asilo ivi presenti. Secondo il provvedimento adottato dalla Prefettura di Caltanissetta, tuttavia, l'associazione non sarebbe rientrata «tra i soggetti per i quali è possibile autorizzare l'accesso ai sensi del Regolamento approvato con D.M. 20 ottobre 2014». ASGI presentava dunque ricorso facendo valere la presenza di vizi procedurali e la propria legittimazione attiva.

Con la decisione di accoglimento del gravame, il TAR adito sanzionava il difetto di motivazione da cui era viziato l'atto prefettizio in quanto, mentre l'associazione ricorrente aveva «ampiamente motivato la richiesta di accesso, la resistente Amministrazione non ha adeguatamente motivato le ragioni del diniego di accesso al centro, neppure attraverso la motivazione *per relationem* contenuta nel parere reso dal Ministero»¹¹.

Il Tribunale giungeva a tali conclusioni dopo aver preliminarmente fornito una ricostruzione della normativa rilevante in tema di accesso ai centri di detenzione, volta a destituire di fondamento le argomentazioni della PA. L'amministrazione aveva infatti utilizzato quale parametro valutativo l'articolo 6 del Regolamento CIE, che opera una distinzione tra soggetti titolari di un diritto di ingresso immediatamente esercitabile, senza necessità di autorizzazione¹², ed altri che devono presentare richiesta di autorizzazione¹³. L'elencazione degli attori appartenenti a

¹⁰ Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia del 21.10.2020, n. 2169.

¹¹ Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sentenza n. 2169/2020, p. 7.

¹² Di questa categoria fanno parte: i Membri del governo e del parlamento nazionale, che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio assistente; i Membri del parlamento europeo, che hanno facoltà di farsi accompagnare da un proprio assistente; i Magistrati nell'esercizio delle funzioni; il

Delegato in Italia dall'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati (ACNUR) o suoi rappresentanti autorizzati; il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute (art. 6, co 1 Regolamento 2014).

¹³ Il Regolamento prevede che la domanda volta all'ingresso vada presentata «con congruo anticipo rispetto alla data di accesso richiesta, onde consentire alla Prefettura di acquisire il nulla osta della

questo secondo gruppo comprende giornalisti, ministri di culto, familiari dello straniero, personale della rappresentanza diplomatica o consolare del paese di origine, e si chiude facendo riferimento ad “altri soggetti che ne facciano richiesta motivata”. La Prefettura aveva però ritenuto che ASGI non rientrasse, per i propri scopi, tra i soggetti autorizzabili «in quanto la finalità dell’ingresso nei centri sarebbe quella di verificare la condizione dei migranti».

Il giudice amministrativo evidenziava, preliminarmente, che l’ampia formulazione di cui all’art. 6, co 2, lett. e) non sancisce limiti espliciti rispetto ai fini perseguiti dai “soggetti altri”, sancendo l’irrilevanza degli obiettivi perseguiti dalle associazioni che intendono fare ingresso.

Al tempo stesso, ha anche inquadrato il diritto di accesso nella cornice normativa in materia di trattenimento del richiedente protezione internazionale. In base all’art. 7, comma 2 del D. Lgs. 142/2015, infatti, è consentito l’accesso ai centri [...] ai familiari, agli avvocati dei richiedenti, ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore, ai ministri di culto, nonché agli

altri soggetti indicati nelle direttive del Ministero dell’interno adottate ai sensi dell’articolo 21 comma 8 DPR 394/1999”. Il TAR Sicilia osservava quindi che ASGI è iscritta nel Registro degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito in base all’art. 42 del D. Lgs. 286/98, e che gli scopi indicati nello statuto dell’associazione collimano con le finalità per cui veniva richiesta la possibilità di visita dei centri¹⁴. Non vi sarebbe pertanto alcun difetto di legittimazione attiva dell’associazione, poiché la stessa svolge attività nell’interesse e a tutela delle persone private della libertà personale, promuovendone i diritti attraverso l’accertamento e l’eventuale denuncia delle carenze sistemiche e strutturali dei centri di detenzione.

5. Le successive conferme da parte dei TAR Piemonte, TAR Sardegna e TAR Lombardia

A simili conclusioni sono successivamente pervenuti altri Tribunali amministrativi, sia attraverso l’adozione di

Questura” e previo parere favorevole del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione.

¹⁴ Il Collegio richiama, in particolare, gli scopi di “tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi degli stranieri e degli apolidi, inclusi richiedenti asilo

e titolari di protezione internazionale” e di “contribuire al raggiungimento del fine secondo cui anche nei confronti di stranieri ed apolidi presenti in Italia siano pienamente attuate le norme della Costituzione della Repubblica italiana [...]”, di cui all’art. 5, punti 1 e 2 dello Statuto dell’Associazione.

provvedimenti cautelari, sia con sentenze di accoglimento nel merito. In particolare, il TAR Piemonte si pronunciava sul ricorso presentato da ASGI avverso il rigetto della richiesta di accesso al Cpr “Brunelleschi” con sentenza del 6 aprile 2021¹⁵. Anche in questo frangente la Prefettura, sulla base di parere ministeriale quale atto presupposto, faceva riferimento alla carenza di legittimazione dell’associazione e all’esistenza di non meglio precisate “esigenze di ordine e sicurezza pubbliche” che avrebbero ostato all’ingresso.

Il TAR ha accolto il ricorso riconoscendo un difetto di motivazione e la violazione delle norme procedurali per l’omessa comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis L. 241/90. Per quanto riguarda, nello specifico, l’onere motivazionale che grava sulla PA, il Collegio ha evidenziato che non è possibile addurre genericamente l’esistenza di ragioni di ordine e sicurezza, ma «è necessario indicare le circostanze concrete che consentono di ritenere integrate le esigenze che ostano all’accoglimento dell’istanza; senza l’indicazione precisa di tali circostanze la motivazione finisce col ridursi a mera clausola di stile»¹⁶.

Quanto alla legittimazione attiva di ASGI, anche il TAR piemontese, muovendo dalla ricostruzione già operata dall’omologo siciliano, ha inquadrato le disposizioni sull’accesso ai centri nell’architettura del diritto sovranazionale ed in particolare di quello eurolunitario. Vengono richiamate le norme delle direttive “rimpatri” e “accoglienza” in materia di accessibilità dei luoghi di detenzione¹⁷, che garantiscono la possibilità di ingresso ai “i pertinenti e competenti organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi” (art. 16, co 4 direttiva 2008/115) nonché ai “rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro” (art. 10, co 4, direttiva 2013/33).

L’inquadramento normativo è prontamente seguito da una accurata analisi degli scopi statutari di ASGI, che sembra deporre a favore della attribuzione di rilevanza al ruolo di monitoraggio svolto dalle associazioni della società civile, in linea con quanto previsto negli strumenti di diritto europeo e internazionale. In particolare, oltre a quanto già rilevato dal TAR Sicilia nella

¹⁵ Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sez. I, est. Riso, n. 360/2021. La decisione nel merito faceva seguito ad ordinanza n. 238 del 30 aprile 2020 con cui era stata già accolta l’istanza cautelare, ritendo sussistenti elementi di fondatezza del ricorso.

¹⁶ TAR Piemonte, n. 360/2021, p. 11.

¹⁷ La direttiva 2008/115/CE detta norme e procedure comuni in materia di rimpatrio e disciplina il trattenimento quale strumento di *extrema ratio* finalizzato all’esecuzione dell’allontanamento dello straniero irregolare; la direttiva 2013/33/UE disciplina invece la detenzione dei richiedenti asilo nell’ambito delle procedure di ricezione e accoglienza.

sentenza n. 2169/2021¹⁸, il Tribunale fa riferimento alle attività del progetto In Limine di ASGI, progetto di studio, advocacy e contenzioso strategico in tema di sistema hotspot, politiche di gestione delle frontiere lesive della libertà e dei diritti dei cittadini stranieri¹⁹. Di conseguenza, anche il Collegio Piemontese riconosce la legittimazione attiva dell'associazione, in qualità di ente rappresentativo degli interessi dei migranti e dei richiedenti asilo trattenuti²⁰. Le motivazioni contenute nella decisione qui esaminata sono state interamente riprese dalla sentenza del 24 dicembre 2021 del Tribunale amministrativo della Sardegna²¹, con la quale veniva accolto il ricorso presentato contro il provvedimento della Prefettura di Nuovo che respingeva la richiesta di accesso.

Pare porsi sulla stessa linea argomentativa anche la recente pronuncia del TAR Lombardia in materia cautelare. Il Tribunale

ha infatti accolto l'istanza cautelare proposta dall'associazione NAGA (organizzazione di volontariato per l'assistenza sociosanitaria dei cittadini stranieri) nell'ambito del ricorso presentato avverso il provvedimento della Prefettura di Milano di rigetto della richiesta di accesso al Cpr "Corelli" di Milano²². Il Collegio ha individuato profili di fondatezza del ricorso in relazione alla legittimazione sostanziale dell'associazione, confermando l'esigenza di garantire l'accesso ai Cpr a (diverse) organizzazioni della società civile. Inoltre, ha ritenuto che la domanda cautelare dovesse trovare accoglimento «anche in considerazione della prevalenza che il Collegio intende accordare alla tutela dei diritti fondamentali degli stranieri trattenuti nel Centro di permanenza ed alla trasparenza dell'attività amministrativa rispetto alle generiche esigenze organizzative addotte dalla Prefettura di Milano»²³.

¹⁸ Anche in questa pronuncia viene posta l'attenzione sugli obiettivi statuari e sull'iscrizione di ASGI al registro degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati di cui all'art. 42 D. Lgs. 286/98.

¹⁹ TAR Piemonte, n. 360/2021, pag. 10.

²⁰ La sentenza precisa anche che l'articolo 6 del Regolamento CIE, da leggersi alla luce delle disposizioni di legge unionali e interne, prevede espres-samente l'accesso ai centri di "altri soggetti che ne facciano motivata richiesta", indipendentemente dalle specifiche finalità perseguite, e dunque dallo svolgimento o meno di attività riconducibili all'assistenza e alla tutela direttamente svolte a beneficio dei soggetti trattenuti. Del resto, il Collegio ritiene che anche qualora

quest'ultimo sia l'obiettivo cui la PA aveva deciso di subordinare l'accesso, il diniego non abbia in ogni caso tenuto in debito conto quanto previsto dallo statuto di ASGI, né dall'attività che in concreto l'Associazione esercita, ben potendo questa collimare con gli obiettivi indicati dalla Prefettura. TAR Piemonte, n. 360/2021, pag. 10.

²¹ Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (est. Aru) del 24.12.2021, n. 838.

²² Ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (est. Perilli) dell'11.3.2022, n. 313.

²³ TAR Lombardia, n. 313/2022, p. 2.

6. L'estensione del diritto di accesso ai luoghi del trattenimento de facto: l'hotspot di Lampedusa

A meno di un anno dalla prima pronuncia del TAR Sicilia che ha riconosciuto il diritto di ASGI di accedere ai Cpr, lo stesso Tribunale è stato chiamato a valutare la legittimità del rigetto opposto dall'amministrazione alla richiesta della medesima associazione di poter fare ingresso nell'hotspot di Lampedusa. La Prefettura di Agrigento, rifacendosi al parere reso dal Ministero dell'Interno, fondava la decisione sull'assenza di specifici accordi tra ASGI e il Ministero volti a disciplinare lo svolgimento di attività all'interno dei centri hotspot, in ossequio a quanto previsto dalle "Procedure Operative Standard" (SOP) e – come per i Cpr – sulla carenza di legittimazione attiva dell'associazione. Il Giudice adito ha ritenuto necessario, in via preliminare, individuare la specifica natura del centro, questione che solleva numerosi interrogativi fin dall'attuazione dell'approccio hotspot in Italia (S. Penasa, 2017; M. Benvenuti, 2018), rimasti in parte irrisolti anche in seguito all'introduzione dell'art. 10 ter D. Lgs. 286/98 (A. Massimi, F. Ferri, 2019; F. Cancellaro, 2021).

L'Amministrazione procedente aveva ritenuto che l'astratta possibilità di operare il trattenimento all'interno dei centri non potesse mutarne la natura, che rimarrebbe quella di una struttura di accoglienza. Secondo il TAR, invece, i centri hotspot costituiscono una delle "varie articolazioni in cui si sviluppa il sistema di accoglienza" ma è altrettanto indubitabile che presso tali centri i migranti possano anche essere trattenuti (ai fini di determinazione o verifica dell'identità). A tali strutture si può dunque applicare l'articolo 7 D. Lgs. 142/15 che riconosce la possibilità di accesso a tutte le strutture di trattenimento di cui al precedente articolo 6 (ove si richiamano esplicitamente anche gli hotspot)²⁴. Inoltre, rileva il TAR, non vi è alcuna previsione del Decreto Legislativo che subordini l'accesso ai centri – ivi compresi quelli di emergenza – alla stipula di accordi con il Ministero dell'Interno: la regola stabilita dalle SOP è recessiva rispetto alla legge ordinaria, e non può limitare il diritto di accesso. Del resto, tale documento ha carattere sostanzialmente organizzativo e non è «dotato di valenza normativa idonea a integrare e/o specificare la disciplina di dette strutture». Inoltre, l'apposizione di limitazioni ulteriori all'accesso agli hotspot creerebbe discrepanze ingiustificate rispetto alla disciplina dell'accesso ai Cpr.

²⁴ Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (est. Valenti) del 24.08.2021, n. 2473, pag. 14.

Ciò chiarito, il Giudice amministrativo richiama le proprie precedenti conclusioni, secondo cui la qualifica di ASGI di ente collettivo di tutela dei diritti dei richiedenti asilo ne determina la legittimazione attiva rispetto al diritto di ingresso. Il Tribunale evidenzia nuovamente come l'art. 7 D. Lgs. 142/15 non faccia alcun riferimento al motivo specifico dell'ingresso, «ponendo il rilievo unicamente lo status e connettendo a quest'ultimo elemento l'importanza e la necessità dell'incontro con i richiedenti asilo»²⁵. Incidentalmente, il TAR aggiunge anche che «limitare il diritto di accesso alle sole organizzazioni internazionali, ovvero a quelle con cui il Ministero abbia stipulato specifici accordi, integrerebbe un'ingiustificata elusione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa condotta all'interno dei luoghi di trattenimento dei migranti»²⁶. La questione dell'accessibilità dei luoghi in cui si attua una detenzione, anche de facto, dei cittadini stranieri è particolarmente rilevante perché non coinvolge soltanto gli hotspot, ma anche ulteriori aree la cui natura giuridica è fumosa, come le zone di transito aeroportuali, o i

“locali idonei” ove a partire dal 2018 si può operare il trattenimento in base all'art. 13 co 5-bis D. Lgs. 286/98²⁷. Rispetto alle prime, merita ricordare la recente decisione cautelare del Consiglio di Stato che, pronunciandosi sul ricorso proposto dal ASGI contro la decisione del TAR Roma, ritiene in astratto configurabile il diritto di accesso della società civile anche alle zone di transito degli aeroporti di Malpensa e Fiumicino²⁸.

7. Conclusioni

Le sentenze esaminate riflettono l'affermarsi di un filone giurisprudenziale, omogeneo sul territorio nazionale, in materia di accesso ai luoghi di trattenimento amministrativo. Dall'impianto argomentativo seguito dai Tribunali emergono due temi centrali: la prevalenza della legge ordinaria sulle norme di rango inferiore in ordine ai modi della detenzione, e la centralità del principio della trasparenza dell'attività

²⁵ TAR Sicilia, sentenza del 24.08.2021, n. 2473, pag. 17.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Il D.L. 113/2018 convertito in L. 132/2018 ha modificato il c. 5-bis dell'art. 13 del D.Lgs. 286/1998, introducendo la possibilità per il Giudice di pace, su richiesta del Questore, di disporre il trattenimento dei cittadini stranieri presso “*strutture idonee nella*

disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza” nel caso di indisponibilità di posti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), fino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento. Si veda D. Loprieno, 2019.

²⁸ Consiglio di Stato, ordinanza del 14.1.2022, n. 74/2022.

amministrativa nell’ottica della tutela degli interessi dei migranti detenuti.

Le amministrazioni procedenti, rifacendosi alla linea dettata dal Ministero dell’Interno, hanno più volte tentato di circoscrivere le possibilità di ingresso ai Cpr per gli enti della società civile sulla base di interpretazioni restrittive dei regolamenti o di documenti a carattere non normativo (come le SOP). Al contrario, i Giudici amministrativi hanno sottolineato l’importanza dell’applicazione delle norme di rango primario, ed in particolare dell’art. 7 D. lgs. 142/2015, richiamandosi anche alle direttive europee in materia. In assenza di un corpus legislativo di rango primario che disciplini compiutamente i modi della detenzione, in ossequio all’art. 13 Cost., l’approccio seguito dai TAR aditi mira ad attrarre la disciplina dell’accesso ai luoghi di trattenimento fuori dal cono d’ombra ordinamentale cui sembrano relegati, individuando anche in norme europee – destinate a prevalere su quelle ordinarie

eventualmente in contrasto – i principi rilevanti in questa materia.

Merita puntualizzare che le stesse previsioni delle direttive “rimpatri” e “accoglienza” recepiscono e rispecchiano le raccomandazioni e linee guida delineate dalle organizzazioni internazionali con specifico riferimento alla detenzione dei migranti e dei richiedenti asilo²⁹. Ad esempio, le “Linee Guida sul rimpatrio forzato” adottate dal Consiglio d’Europa nel 2005 fanno riferimento al diritto dei migranti detenuti di entrare in contatto con membri di organizzazioni non governative e al regolare monitoraggio delle strutture detentive³⁰; ancora, in base alle Linee Guida UNHCR sulla detenzione dei richiedenti asilo è importante che i centri siano «aperti al controllo e al monitoraggio da parte di istituzioni e organismi nazionali e internazionali indipendenti», indicando espressamente che «l’accesso degli attori della società civile e delle ONG per scopi di monitoraggio dovrebbe essere agevolato»³¹.

²⁹ Si veda, ad esempio, la ricostruzione dell’istituto del trattenimento operata dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea nel caso FMS, ove si fa riferimento proprio alle Linee Guida UNHCR. CGUE, Sentenza del 14 maggio 2020, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e altri*, par. 218. Sul punto, anche M. Grange, I. Maicher (2017).

³⁰ Council of Europe, Twenty Guidelines on Force Return, Guideline 10.

³¹ UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention. In particolare,

la Guideline n. 10 recita: «Detention should be subject to independent monitoring and inspection. To ensure systems of immigration detention comply with international legal principles, it is important that immigration detention centres are open to scrutiny and monitoring by independent national and international institutions and bodies. This could include regular visits to detainees, respecting principles of confidentiality and privacy, or unannounced inspection visits. [...] Access to civil society actors and NGOs for monitoring purposes should also be facilitated, as appropriate. Independent and transparent evaluation and

Benché i Collegi si siano limitati a richiamare gli articoli delle direttive, gli strumenti internazionali di soft law possono rappresentare, in questo ambito, una rilevante fonte interpretativa del contenuto del diritto di accesso ai luoghi di detenzione.

In secondo luogo, di fronte a provvedimenti fondati su motivazioni laconiche, riferite a pareri ministeriali non sempre accessibili, e disancorate dai presupposti normativi, i Giudici amministrativi si sono a più riprese richiamati al principio generale della trasparenza dell'azione amministrativa, così intaccando i muri – fisici e simbolici – elevati dall'amministrazione intorno a luoghi di privazione della libertà degli stranieri. La trasparenza dell'attività amministrativa, principio cardine dell'operato della PA in qualsiasi settore, è qui declinato in ottica di garanzia dei diritti di migranti e richiedenti asilo. Inoltre, il richiamo a tale principio all'interno delle decisioni in esame ne estende la portata al di là della sfera dell'accesso documentale, sia esso quello disciplinato nella legge 241/1990, o l'accesso

civico generalizzato di cui all' art. 5 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Tali strumenti si sono rivelati indubbiamente utili nell'ambito del controllo operato dalla società civile sulle politiche italiane ed europee (F.V. Virzi, 2020), anche in materia di detenzione amministrativa³². Tuttavia, il principio di trasparenza non si esaurisce in quello della pubblicità degli atti, né nel diritto all'esame dei documenti: questo deve intendersi come complessiva visibilità, conoscibilità e comprensibilità dell'azione amministrativa³³. La giurisprudenza esaminata aggiunge così un tassello al complesso mosaico in cui si articola il rapporto tra lo Stato sovrano e la persona migrante, imponendo un onere di trasparenza dell'azione del primo che si realizza non soltanto nell'accesso alle informazioni in possesso della PA, ma anche nella fisica accessibilità a luoghi, con fini di conoscenza e monitoraggio. Di conseguenza, sarà irrilevante che la richiesta di accesso sia giustificata da esigenze di fornire assistenza diretta ad una o più persone trattenute: i soggetti collettivi sono titolati all'ingresso proprio perché

monitoring are likewise important facets of any alternative programme».

³² Si veda ad esempio la pagina del progetto “In Limine”, ove vengono riportate le informazioni acquisite tramite l'esperimento di accessi civici generalizzati:

<https://inlimine.asgi.it/categoria/open-data/>.

Anche il rapporto “Buchi Neri”, si è basato principalmente su informazioni fornite dalle amministrazioni in risposta ad accessi civici: CILD,

Buchi Neri. La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri, 2021, pag. 8, consultabile al sito: https://cild.eu/wp-content/uploads/2021/10/ReportCPR_Web.pdf.

³³ Su cui F. Manganaro (2012), che si richiama all'opera di R. Marrama (*La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 416 ss.).

rappresentativi, in via esponenziale, degli interessi e dei diritti degli stranieri.

Dal momento che l'accesso ai luoghi di detenzione è stato estremamente limitato sino agli anni più recenti le sentenze dei giudici amministrativi possono contribuire a creare una breccia nel muro di opacità che circonda questi luoghi³⁴. Un maggiore e sempre più strutturato ingresso della società civile nei Cpr e negli altri locali detentivi, unito alla possibilità di effettuare colloqui con i trattenuti, potrà contribuire al rafforzamento delle azioni di monitoraggio e denuncia portate avanti da attori istituzionali, in modo parallelo a quanto avviene in ambito peni-tenziario grazie, ad esempio, al lavoro dell'Osservatorio di Antigone.

Nel settore della detenzione amministrativa, poi, l'attività di produzione di conoscenza critica sui contesti detentivi assume particolare rilevanza non soltanto rispetto alle condizioni di trattenimento, ma più in generale per comprendere e analizzare le giustificazioni e le scelte politiche alla base del dispositivo detentivo (M. Bosworth, 2019; M. J. Flynn, 2017). Diverse voci levatesi all'interno del mondo accademico, e

di quello dei professionisti del diritto, unitamente a quelle della società civile hanno a più riprese documentato tanto l'inefficacia del sistema della detenzione amministrativa, quanto il suo impatto in termini di sofferenze e violazioni dei diritti dei migranti trattenuti, giungendo in alcuni casi a sostenere, quale unica prospettiva possibile, un completo superamento della misura del trattenimento (Flynn, 2017; Caja, Esposito, Mattiello, 2022). L'assunzione di informazioni in via diretta sulle dinamiche della detenzione amministrativa potrà dunque essere utilizzata dalla società civile con l'obiettivo di mettere in discussione la legittimità stessa dell'istituto della detenzione amministrativa.

³⁴ Un segnale positivo in questo senso si può riconoscere nella recentissima modifica apportata dal decreto del Ministero dell'interno del 29 maggio 2022, con cui viene riformato il Regolamento CIE, destinato ad essere sostituito dalla Direttiva recante "criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'art. 14 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive

modificazioni". L'articolo 7 del "nuovo Regolamento CPR" prevede infatti espressamente che l'accesso ai centri sia consentito ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale, che possono anche svolgere colloqui con i richiedenti asilo.

Bibliografia

- Benvenuti Marco (2018), *Gli hotspot come chimera: una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2018.
- Bosworth Mary (2013), *Can Immigration Detention Be Legitimate?*, in K. Aas, M. Bosworth (a cura di), *The Borders of Punishments: Citizenship, Crime Control, and Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, pp. 149 e ss.
- Bosworth Mary (2019), *Immigration Detention, Punishment and the Transformation of Justice*, in *Social and Legal Studies*, 8.
- Cancellaro Francesca (2021), *Immigration Detention between Law and Practice in Italy*, in G.L. Gatta, S. Zirulia, V. Mitsilegas (a cura di), *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative Perspective on 'Crimmigration'*, Hart, Oxford, pp. 193 e ss.
- Caja Emilio, Esposito Francesca, Mattiello Giacomo (2022), *Corpi reclusi in attesa di espulsione. La detenzione amministrativa in Europa al tempo della sindemia*, Seb27, Torino.
- Campesi Giuseppe (2013), *La detenzione amministrativa degli stranieri. Storia, diritto, politica*, Ccrocci, Roma.
- Campesi Giuseppe, Fabini Giulia (2017), *La detenzione amministrativa della "pericolosità migrante"*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2.
- Caputo Angelo (2000), *La detenzione amministrativa e la Costituzione: interrogativi sul diritto speciale degli stranieri*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, pp. 56 e ss.
- Di Martino Alberto (2013), *I "C.I.E.", le fonti e l'articolo 1 della Costituzione*, in A. Gaboardi, A. Gargani, G. Morgante, A. Presotto, M. Serraino (a cura di), *Libertà dal carcere, libertà nel carcere. Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, Giappichelli, Torino.
- Esposito Francesca, Ornelas José, Scirocchi Silvia, Tomai Manuela, Di Napoli Immacolata, Arcidiacono Caterina (2020), *"Yes, but Somebody Has to Help Them Somehow". Looking at the Italian Detention Field through the Eyes of Professional Nonstate Actors*, in *International Migration Review*, 55, 1, pp. 154 e ss.
- Favilli Chiara (2017), Editoriale, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2.
- Flynn Michael J., Flynn Matthew B. (2017), *Challenging Immigration Detention. Academics, Activists and Policy Makers*, Edward Elgar, Boston.
- Gatta Gian Luigi (2021), *Global Trends in Crimmigration Policies: From the EU to the USA*, in G.L. Gatta, S. Zirulia, V. Mitsilegas, *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative Perspective on 'Crimmigration'*, Hart, Oxford, pp. 47 e ss.
- Grange Mariette, Maicher Izabella (2017), *Immigration detention under international human*

rights law: the legal framework and the litmus test of human rights treaty bodies monitoring, in M. J. Flynn, M.B. Flynn, *Challenging Immigration Detention: Academics, Activists and Policy Makers*, Edward Elgar, pp. 265 e ss.

Loprieno Donatella (2018), *Trattenere e Punire: la Detenzione Amministrativa dello Straniero*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Manganaro Francesco (2012), *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Massimi Adelaide, Ferri Francesco (2019), *L'attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extra legale continua*, in *Questione Giustizia*.

Valentini Elena (2018), *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino.

Virzì Flavio Valerio (2020), *L'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) e i suoi limiti in materia di immigrazione*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza.

