

---

Visite nossos sites na Internet  
*www.jurua.com.br* e  
*www.editorialjurua.com*  
e-mail: *editora@jurua.com.br*

---

ISBN: 978-85-362-5068-7

**JURUÁ**  
EDITORA

Brasil – Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê – Fone: (41) 4009-3900  
Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 80.030-475 – Curitiba – Paraná – Brasil

Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –  
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

---

Proner, Caroline (coord.).

P965 Migrações: políticas e direitos humanos: sob as perspectivas do Brasil, Itália e Espanha./ coordenação Caroline Proner, Estefânia Maria de Queiroz Barboza, Gabriel Gualano de Godoy./ Curitiba: Juruá, 2015.  
448p.

1. Migração. 2. Direitos humanos. I. Barboza, Estefânia Maria de Queiroz (coord.). II Godoy, Gabriel Gualano de (coord.). III. Título.

0033

CDD 342 (22.ed.)  
CDU 342.7

---

**Caroline Proner**  
**Estefânia Maria de Queiroz Barboza**  
**Gabriel Gualano de Godoy**  
(Coordenadores)

# **MIGRAÇÕES**

**Políticas e Direitos Humanos**  
**sob as perspectivas do**  
**Brasil, Itália e Espanha**

Colaboradores

Alessandra Sciorba	Helôisa Fernandes Câmara
Alessandro Riccobono	Javier de Lucas
Andrea Sciortino	Licia Siracusa
Antonio Carlos Wolkmer	Milena Petters Melo
Carolina Genovez Parreira	Ornella Spataro
Cristiano Celone	Priscila Andreati Ferreira
Daniilo Garrido	Roberta Teresa di Rosa
Estefânia Maria de Queiroz Barboza	Santiago Yerga Cobos
Gabriel Gualano de Godoy	Tatyana Scheila Friedrich
Gabriele Vestri	Vanessa Oliveira Batista Berner
Giuseppe Puma	Vera Karam de Chueiri

Curitiba  
Juruá Editora  
2015

# O DIREITO À LIBERDADE PESSOAL E A DETENÇÃO ADMINISTRATIVA DOS IMIGRANTES IRREGULARES E CLANDESTINOS NA ITÁLIA

Cristiano Celone<sup>1</sup>

## 1 PREMISSA

No ordenamento italiano e europeu, é atribuído às autoridades de segurança pública o poder de adotar medida administrativa de caráter “detentivo” para combater a imigração irregular e clandestina do cidadão extracomunitário, mesmo na ausência de uma acusação ou uma condenação de natureza criminal contra o mesmo<sup>2</sup>. Estas medidas, que, inevitavelmente, limitam a liberdade pessoal, pode ser adotada no curso de procedimentos comuns de controle de fronteiras, de identificação do migrante, de reconhecimento do estatuto de refugiado, de devolução, expulsão e repatriação do estrangeiro, ou seja, de cidadão de um país fora da União

<sup>1</sup> Professor pesquisador de Direito Administrativo da Universidade de Palermo.

<sup>2</sup> Em particular, entre as *fattispecie* de crimes, a Lei 94, de 15.07.2009, introduziu no direito italiano, a ofensa, não passível de perdão, de “entrada e residência ilegais” de estrangeiros no território do Estado, punida com uma multa pecuniária de 5.000 a 10.000 Euros. Tal *fattispecie* foi consolidada no art. 10 *bis* do Decreto Legislativo 286, de 25.07.1998, contendo o “texto consolidado das normas que regem a imigração e a situação dos estrangeiros” (de agora em diante, Texto Consolidado da Imigração ou apenas TCI). Para as diversas hipóteses previstas no art. 10, que, de qualquer modo, contempla três hipóteses em que não se configura o crime de entrada e permanência ilegal (além de outras hipóteses que podem ser extraídas do conjunto de leis que regem a imigração), foram levantados algumas questões de constitucionalidade e convencionalidade (com a Diretiva Europeia 115, de 16.12.2008), que foram, no entanto, substancialmente superadas, respectivamente, pela Corte Constitucional, no Acórdão 250, de 08.07.2010, e pela Corte de Justiça Europeia, Seção I, com o julgamento de 06.12.2012, Sagor (Processo C-430/11), que, no entanto, precisou o âmbito e as modalidades de aplicação.

Europeia ou de apátrida, que esteja privado de um título válido de ingresso ou de permanência em nosso território<sup>3</sup>.

Na Itália tais medidas consistem, em geral, na “detenção” do estrangeiro, em alguns casos, como veremos, por até dezoito meses, em apropriados “centros de permanência temporária”, que são classificados, dependendo das diferentes funções e finalidades para os quais se destinam, em “centros de identificação e expulsão” (CIE), ou “centros de acolhimento”(CDA), também chamados “centros de primeiros socorros e acolhimento” (CPSA), ou “centros de acolhimento para os requerentes de asilo” (CARA) e que, com base nos dados disponíveis no *site* do Ministério do Interior (atualizados até o fim de 2011), seriam um total de cerca de vinte e seis estruturas, com uma capacidade em torno de sete mil vagas, distribuídas na maior parte do território e sobretudo nas regiões meridionais.

Discute-se muito a legitimidade destas formas de manutenção dos imigrantes irregulares e clandestinos em “espaços fechados”, enquanto tais medidas, independentemente de uma incriminação, privam os migrantes, também por períodos de tempo muito prolongados, da liberdade pessoal, que é um direito fundamental e inviolável do indivíduo, não apenas enquanto participante de uma determinada comunidade política, mas enquanto ser humano, reconhecido e protegido pelo art. 14 da Constituição italiana, além do direito europeu<sup>4</sup> e internacional<sup>5</sup>.

Em particular, estando de acordo com as disposições constitucionais, as medidas de detenção, inspeção ou persecução pessoal, ou qualquer outra forma de restrição da liberdade pessoal, podem também ser adotadas diretamente pelas autoridades de segurança pública, mas apenas em “*casos excepcionais de necessidade e urgência, indicados taxativamente nas leis*”, e devem de qualquer modo ser “*comunicados às autoridades judiciárias em até quarenta e oito horas para validação*”. E se o juiz não as convalidar em quarenta e oito horas, entendem-se revogadas e restam destituídas de qualquer efeito, com a consequente e imediata liberação do imigrante interessado.

---

<sup>3</sup> As condições para o ingresso e permanência regulares no território italiano dos cidadãos extracomunitários e dos apátridas são disciplinados no Texto Consolidado de imigração (“Testo unico dell’immigrazione” -d. lgs. 286/98) e no Regulamento do Parlamento europeu e do Conselho 562, de 15.03.2006, que instituiu o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

<sup>4</sup> Cf. art. 5 da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, CEDH, intitulado “Direito à liberdade e à segurança”.

<sup>5</sup> Cf. art. 9 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU.

Todavia, a prática da Itália e de outros países ocidentais – como emergiu a partir dos relatórios e queixas de organizações internacionais<sup>6</sup> e europeias<sup>7</sup>, de organismos e associações, governamentais ou não, empenhadas na assistência humanitária, sanitária e social<sup>8</sup> – tem sido aquela de utilizar tal instrumento detentivo para além de suas finalidades, transformando-o em um instrumento ordinário de controle dos fluxos migratórios irregulares ou clandestinos, produzindo uma sistemática limitação dos direitos fundamentais dos migrantes e requerentes de asilo, com efeitos de criminalização dos estrangeiros.

Tem-se assistido ao longo do tempo, também na Itália, a uma progressiva normalização de uma forma de grave limitação da liberdade pessoal, apesar do dispositivo constitucional estar circunscrito a “casos excepcionais de necessidade e urgência”, bem como ao princípio da estrita legalidade e ao princípio do *habeas corpus*.

Apesar da tentativa de “suavização semântica” efetuada por diversos Estados, que em suas leis têm evitado utilizar o termo “detenção”, em realidade o caráter detentivo dos centros de identificação e acolhimento dos migrantes – concebidos como estruturas ou espaços “fechados”, nos quais os hóspedes suportam uma restrição de sua liberdade pessoal, por razões diretamente ligadas à administração das políticas migratórias e, em definitivo, a seu *status* jurídico de pessoa destituída de título válido de ingresso e permanência – parece agora óbvio, como foi evidenciado diversas vezes por diferentes documentos internacionais<sup>9</sup> e pela Corte europeia de direitos humanos<sup>10</sup>.

Igualmente a Corte constitucional italiana, com a Sentença de 20.04.2001, n. 105, afirmou que o tratamento do estrangeiro nos centros de permanência temporária é medida que incide sobre sua liberdade pessoal, fundamentada, no que diz respeito ao seu conteúdo, a “outras

<sup>6</sup> Veja-se, por exemplo, os relatos de Jorge A. Bustamante, relator especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, ou do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

<sup>7</sup> Veja-se, por exemplo, os relatórios da Comissão e Subcomissão *ad hoc* sobre Migrações, Refugiados e População da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

<sup>8</sup> Como a Cruz Vermelha, Médicos sem fronteiras, ou *Save the Children*.

<sup>9</sup> Confirmam-se, neste sentido, os relatórios publicados nos anos de 1998 e 1999 do *Working Group on Arbitrary Detention*, instituído em 1991 pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (que em 15.03.2006 foi substituída pelo Conselho para os Direitos Humanos das Nações Unidas), ou ainda, as orientações sobre a detenção de requerentes de asilo, publicadas em 1999, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

<sup>10</sup> Cf. decisão *Amuur v. France*, 25.06.1996.

restrições da liberdade pessoal”, conforme previsão do art. 13 da Constituição, como se evidencia, por exemplo, no art. 14, § 7, do Texto Consolidado das Imigrações (Decreto Legislativo 286/98, recentemente modificado pelo Decreto-Lei 89/11), bem como pelo art. 21, § 9, do respectivo regulamento de execução (d.P.R. 394/99), que atribuem à autoridade de segurança pública o poder de adotar medidas eficazes de vigilância com o objetivo de que o estrangeiro não se afaste do centro indevidamente, bem como para restabelecer sem demora a medida de restrição, no caso em que esta tenha sido violada.

No caso de detenção do imigrante, ainda quando não seja separada da finalidade de assistência, se caracteriza – segundo a Corte – violação da dignidade da pessoa humana, que se verifica em qualquer evento de submissão física ao poder de outrem e que é indicação segura da incidência da medida sobre a esfera da liberdade pessoal.

A história da detenção administrativa dos estrangeiros na Itália, a partir dos anos 1990 até hoje, responde, em particular, a duas lógicas distintas: a lógica de segurança do governo de risco, no caso dos centros destinados a detenção dos migrantes em vias de expulsão, ou dos requerentes de asilo em espera do resultado positivo de seu pedido de proteção internacional; e a lógica emergencial do governo humanitário, no caso dos centros chamados a oferecer socorro e acolhimento aos estrangeiros assim que acabam de desembarcar em seu território.

A detenção administrativa dos migrantes é considerada um “ponto cego” da tutela dos direitos humanos, que reflete um dos modos de compreender a soberania territorial do Estado e que é seu legítimo poder de usar a força para defender as próprias fronteiras de ameaças e de invasões indesejadas.

A evolução do direito internacional nas últimas décadas parece, de outro lado, confirmar até certo ponto esta teoria, uma vez que todos os limites postos por vários instrumentos jurídicos de proteção dos direitos fundamentais à faculdade dos Estados de limitar a liberdade pessoal dos indivíduos não afetaram a prerrogativa soberana de proteger as próprias fronteiras também com o instrumento da detenção.

Em particular, o art. 9 do Pacto Internacional de direitos civis e políticos das Nações Unidas (PIDCP) não especifica as circunstâncias que justificam recorrer à privação da liberdade pessoal, mas a jurisprudência da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, enquanto declarou o respeito aos princípios da legalidade e da jurisdicionalidade, reiterou diversas vezes que a detenção dos migrantes e requerentes de asilo não é ilegal com fundamento no direito internacional.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), ao contrário, no seu art. 5º, elenca taxativamente os casos de detenção e menciona explicitamente os casos dos migrantes irregulares; por outro lado, a jurisprudência pertinente se limitou a precisar os requisitos formais que tais formas de detenção devem possuir.

O art. 13 da Constituição parece, não obstante, oferecer uma tutela mais forte da liberdade pessoal do que a prevista pelo direito internacional e europeu, porque, além de impor o respeito aos princípios da legalidade e da jurisdicionalidade, requer também a observância de uma estrita obrigatoriedade de “necessidade” da medida administrativa. Estabelece, efetivamente, o § 3º:

*Em casos excepcionais de necessidade e urgência, indicados categoricamente pela lei, a autoridade de segurança pública pode adotar medidas provisórias, que devem ser comunicadas no prazo de quarenta e oito horas à autoridade judiciária e, se esta não as reconhecer como válidas nas sucessivas quarenta e oito horas, as mesmas entender-se-ão revogadas e nulas para todos os efeitos.*

Com fundamento no dispositivo constitucional seria necessário, portanto, verificar se a lei individua de modo taxativo os casos excepcionais, cumprindo os requisitos de necessidade e urgência, que possam legitimar o procedimento administrativo de detenção do migrante, a ser apresentado em no máximo dois dias para convalidação de um juiz. Ou melhor, se esta forma peculiar de detenção de natureza administrativa dos imigrantes foi transformada pela legislação em uma medida adotável na via ordinária, mesmo na ausência daquelas situações excepcionais, exigidas, ao contrário, pelo art. 13 da Constituição.

Em outras palavras, deve-se perguntar se hoje a detenção dos migrantes pode ser configurada no nosso ordenamento como um instrumento administrativo da política migratória do Governo. Porém, com uma mudança parcial, neste caso, das relações entre os poderes administrativos de polícia, poderes jurisdicionais e liberdade pessoal, assim como delineado pelo dispositivo constitucional.

A detenção administrativa dos estrangeiros não é, em qualquer caso, proibida por si só, nem pelo direito internacional, nem pelo direito europeu e tampouco pela Constituição italiana, ainda que esteja sujeita, no entanto, a um complexo de garantias de características substantivas e processuais, para assegurar sua correta aplicação.

Na Itália, não obstante, se assistiu a uma progressiva regulamentação da detenção administrativa, com o efeito de normalizar tal prá-

tica, sustentando-se a ideia de que esta prática responderia aos princípios do Estado de direito.

Se é verdade, por outro lado, que a disciplina atual reconhece alguns direitos aos migrantes irregulares, é verdade, porém, que o exercício prático de tais direitos, como se verá, é sujeito a uma forte incerteza, seja por causa da incompletude e da complexidade da legislação, seja sobretudo por causa das amplas margens de discricionariedade que são deixadas à autoridade de segurança pública no controle de fluxo migratório e na gestão dos centros detentivos para estrangeiros. Tanto é assim que há aqueles que acreditam que tais centros sejam qualificáveis como espaço de expansão da liberdade, que encarnam prerrogativas especiais da polícia, que, em alguns casos, vão para além do quadro de garantias previstas na legislação ordinária.

## 2 **GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DE CENTROS DE DETENÇÃO TEMPORÁRIA PARA ESTRANGEIROS SEM UMA LICENÇA VÁLIDA PARA ENTRAR OU PERMANECER EM TERRITÓRIO ITALIANO**

A disciplina da detenção administrativa dos imigrantes irregulares tem tendencialmente seguido seu uso com base na prática realizada pelos principais países ocidentais.

Nos Estados com maior tradição migratória, os centros de detenção começaram a ser utilizados nos anos 1970, sem uma regulamentação detalhada. Somente nos anos 1980 e 1990 se assistiu a uma normatização progressiva, em paralelo a uma extensão de recursos a tais instrumentos no quadro das políticas migratórias.

Nos países de imigração recente, como a Itália, o processo de regulamentação jurídica da detenção administrativa, começou, ao contrário, na segunda metade da década de 1990 e, na maioria das vezes, os centros de detenção foram criados por decreto, e não por lei. A normativa sobre imigração é por fim um campo novo do ordenamento jurídico italiano, tanto que antes da década de 1990 para regular as condições de ingresso e permanência era necessário um complexo de procedimentos administrativos baseados num pobre texto legislativo. A espinha dorsal da disciplina sobre a condição do estrangeiro era constituída do direito de polícia, que regulava as funções de controle dos estrangeiros (presentes sobre o território), atribuídas à força da segurança pública. As poucas disposições a respeito eram completadas por uma série de circulares ministeriais, que, por anos, desenvolveram uma função de verdadeira nor-



mativa subsidiária. A disciplina em questão era expressão de uma época na qual a presença dos imigrantes sobre o território italiano era reduzida e o ordenamento jurídico considerava os estrangeiros como indivíduos potencialmente suspeitos devendo estar sob estreita vigilância. O direito de polícia, de resto, era naturalmente direto, não para a regulamentação do fenômeno migratório, mas sim para o controle do estrangeiro enquanto sujeito perigoso. Como se verá, entre outras coisas, muitos dos tratamentos da disciplina contemporânea tem raízes na disciplina policesca, que caracterizou o direito dos estrangeiros na Itália por todo o período pós-guerra.

O fundamento do direito italiano da imigração foi estabelecido pela Lei 39/90, resultante da alteração do Decreto-Lei 416/89. Esta medida buscou delinear o quadro da atual disciplina de permanência dos estrangeiros na Itália, regulamentando ao mesmo tempo os institutos da devolução e da expulsão. Em particular, o art. 7, § 7, ao disciplinar a modalidade de expulsão, privilegiava o mecanismo de reassentamento voluntário, reservando-se o acompanhamento forçado até a fronteira apenas aos casos de não observância da "ordem de expulsão". A lei de 90 foi, por outro lado, a primeira a regular o procedimento de reconhecimento do estatuto do refugiado e da condição jurídica a ele ligada, demandando um regulamento de execução que reorganizasse os procedimentos e os órgãos competentes.

A estória da detenção administrativa dos imigrantes na Itália pode ter começado, ao contrário, por volta da metade dos anos 1990, quando o Executivo editou dois decretos por necessidade e urgência, que tiveram uma importância fundamental para a Gênese do sistema de centros para os imigrantes.

O Decreto-Lei 489/95, reeditado cinco vezes até o final de 1996, sem nunca ter sido convertido em lei, veio a precisar a disciplina legislativa de expulsão traçada nos anos 1990, lançando as bases do sistema de detenção para imigrantes, que seria criado em 1998. Tal decreto havia previsto, de fato, entre as modalidades executivas das ordens de expulsão com acompanhamento forçado, a medida de permanência obrigatória, sob a forma prescritiva "*de não se afastar do edifício ou estrutura indicados na medida e escolhidos entre aqueles individuados com um ou mais decretos do Ministro do Interior*". O art. 7 do decreto estabelecia que:

*quando para a execução da expulsão (...) são necessárias investigações suplementares sobre a identidade ou a nacionalidade da pessoa a ser expulsa ou em casos nos quais há o perigo da pessoa se negar à execução da medida, a autoridade judiciária dispõe da*

*medida de abrigo obrigatório (...) pelo tempo necessário e de qualquer modo por não mais do que trinta dias.*

Segundo, o desenho traçado por este decreto, que não teria sido substancialmente alterado na disciplina posterior de 1998, o uso da detenção assume um caráter cautelar de medida voltada a assegurar a execução da medida de expulsão.

O Decreto-Lei 451/95, ao regulamentar "*Disposições urgentes para posterior emprego do pessoal das Forças armadas em atividade de controle da fronteira marítima na Região de Puglia*", posteriormente convertido na Lei 563/95, terminou, ao contrário, por institucionalizar uma prática de gestão dos "desembarques de emergências", baseado no uso da detenção administrativa de estrangeiros recém-chegados em terras italianas. Prática que foi estabelecida no início dos anos 1990, coincidindo com o colapso dos regimes dos países localizados no outro lado do mar Adriático e com a chegada dos primeiros barcos com pessoas na costa de Puglia. O principal episódio a este respeito, também pelo impacto que teve na opinião pública italiana, foi o internamento de cerca de 10 mil albaneses no Estádio de Vittoria di Bari, desembarcados em agosto de 1991, e que pode ser visto como o precursor dos atuais centros de acolhimento e primeiros socorros.

A disciplina legislativa da detenção administrativa dos estrangeiros foi criada apenas com a Lei 40, de 06.03.1998, consolidada, depois de alguns meses, no Texto único sobre imigrações e sobre as condições jurídicas do estrangeiro (d.lgs. n. 286/98). Aos institutos da devolução na fronteira e da expulsão mediante acompanhamento forçado, se incluiu, efetivamente, o da detenção.

O sistema traçado entre 1995 e 1998 conheceu um significativo crescimento em seguida à edição da Lei 189/02, que, confirmando as características essenciais do sistema criado nos últimos anos, fez uma mudança fundamental para o sistema de combate à imigração ilegal, criado em anos anteriores, tornando-se a principal hipótese de expulsão forçada acompanhada até a fronteira e a conseqüente possibilidade de deter o cidadão estrangeiro em um centro de permanência temporária, deixando, ao contrário, às hipóteses residuais o caso da expulsão intimada com a obrigação de deixar o território do Estado num determinado Período. Em segundo lugar, prorrogou-se o período máximo de permanência nos centros de detenção, concedendo-se à autoridade de segurança pública a possibilidade de solicitar uma prorrogação de trinta dias, no caso no qual não tivesse sido possível executar a medida de expulsão com acompanhamento forçado até a fronteira nos primeiros trinta dias de detenção.

Sobre  
vas comunitári  
revogação do s  
triamento dos  
legislação naci  
bora a recepçã  
gada na Itália.  
pelo Decreto-  
primeiramente  
sições restritiv  
rogação até ce  
trangeiros que  
foi concluída

### 3 VÁL

Na l  
nou no início  
envolvida pe  
Se trata, entr  
posta por Els  
to Europeu.

Exi  
alguns dos q  
lhimento (CE  
*detention*, ga  
descoberto n  
tiva da sua p

De  
querentes de  
centros de id  
sidente da  
recepçiona a  
atual. Estes  
acomodar o  
no território  
pedido de p

Fi  
(CIE), criad  
temporária,

Sobre esta estrutura básica se inseriram, por último, duas diretivas comunitárias: a Diretiva 2005/85/CE, sobre o reconhecimento e a revogação do *status* de refugiado, e a Diretiva 2008/115/CE, sobre repatriamento dos imigrantes irregulares, o que levou a novas mudanças na legislação nacional sobre a detenção administrativa de estrangeiros, embora a recepção de tais diretivas tenha sido bastante conturbada e prolongada na Itália. Enquanto a primeira diretiva foi recebida de uma única vez pelo Decreto-Lei 25/08, a segunda, foi recebida em dois momentos: primeiramente, pelo Decreto-Lei 11/09, foram estabelecidas as disposições restritivas dos direitos dos migrantes, como, por exemplo, a prorrogação até cento e oitenta dias do término do período detentivo dos estrangeiros que esperam ser repatriados; depois, com o Decreto-Lei 89/11, foi concluída a obra de recepção da legislação internacional.

### 3 VÁRIOS MODELOS DE CENTROS

Na Itália os centros de detenção para migrantes, como já se aceitou no início, são subdivididos em três modelos, segundo a função desenvolvida pela detenção administrativa no quadro de política migratória. Se trata, entre outras coisas, de uma classificação que adota aquela proposta por Elspeth Guild num estudo publicado em 2005 para o Parlamento Europeu.

Existem os centros de acolhimento (CDA), instituídos em 1995, alguns dos quais reconhecidos como centros de primeiros socorros e acolhimento (CPSA), destinados a desenvolver a função de *pre-admittance detention*, garantindo-se um primeiro socorro ao estrangeiro clandestino, descoberto nos arredores da zona de fronteira, e acolhendo-o na expectativa da sua posição jurídica.

Depois, também existem os centros de acolhimento para os requerentes de asilo (CARA), introduzidos em 2002 com a denominação de centros de identificação, e atualmente, disciplinados pelo Decreto do Presidente da República 303/04, bem como o Decreto-Lei 25/08, que recepciona a Diretiva Europeia 85/05 e a qual devemos sua denominação atual. Estes centros são chamados, nos casos e modos que veremos, a acomodar os requerentes de asilo, reconhecidos ou pelo menos presentes no território nacional, enquanto se aguarda o resultado do processo de pedido de proteção internacional.

Finalmente, existem os centros de identificação e expulsão (CIE), criados em 1998 com o nome original de centros de permanência temporária, cujo objetivo é impedir a deportação de estrangeiros nos ca-

tos em que a medida não pode ser executada imediatamente. Estes centros têm sofrido várias transformações desde 2002, até chegar às alterações mais recentes, estabelecidas na sequência da transposição para o direito italiano das disposições da diretiva europeia sobre os repatriados.

### 3.1 Centros de Acolhimento (CDA) e Centros de Primeiros Socorros e Acolhimento (CPSA)

A detenção nas proximidades das localidades de fronteira é uma praxe que na Itália e em vários outros países se desenvolve na ausência de um quadro normativo preciso. Os estrangeiros são mantidos no espaço de fronteira por um tempo extremamente variável, muitas vezes não definido pela lei, na impossibilidade de ter acesso à assistência jurídica e de contestar a legitimidade da detenção ou de eventual devolução.

A este respeito, o Relator Especial sobre os direitos dos migrantes observou como muitos Estados criaram verdadeiros e próprios centros de detenção, trabalhando por trás do rótulo de zonas de trânsito ou áreas de espera, transgredindo as garantias previstas pelo direito internacional.

Estruturas similares existem também nas proximidades dos principais locais de fronteira italiana, como nos aeroportos internacionais de Fiumicino e Malpensa, ou nos portos de Ancona, Bari, Genova, e funcionam há algum tempo na lacuna de uma clara disciplina normativa, segundo as práticas burocráticas da política da fronteira.

No interior dessas áreas, os estrangeiros são submetidos a tratamentos depreciativos por parte dos Estados, seja porque estes são de fato detidos em estrutura situada em zona remota, ou também de difícil acesso, frequentemente não adequadas a um acolhimento por um período de tempo prolongado seja porque sob o argumento de que os estrangeiros ainda não atingiram o território do Estado, acabam por ser submetidos a um rápido procedimento de devolução, excluindo-os das garantias ordinariamente previstas para os processos de expulsão e detenção.

A mesma diretiva sobre repatriamento parece legitimar, em alguns casos, esta prática, a qual permite aos Estados a ignorar as garantias acerca da expulsão dos estrangeiros, no caso em que estes sejam interceptados antes da travessia da zona de fronteira (art. 2º, § 2º, Diretiva 2008/115/CE).

O único caso de *pre-admittance detention* explicitamente disciplinado na lei é aquele dos Centros de Acolhimento criados para prestar primeiros socorros e identificar os estrangeiros desembarcados nas costas meridionais do País. Tais centros foram instituídos, se, como visto acima,

em 1995, para fins de prestar as necessárias intervenções humanitárias a favor dos estrangeiros, no período em que, mesmo na presença de uma situação de incerteza sobre sua posição jurídica, cabe, por outro lado, a urgência de assegurar as primeiras intervenções de ajuda e de assistência à pessoa.

Embora não seja previsto um limite temporal preciso, a lei prescreve que as operações associadas ao socorro e ao primeiro acolhimento devem acontecer “no tempo estritamente necessário”.

O decreto interministerial, publicado em 16.02.2006, modificou a denominação de alguns desses centros de primeiros socorros e de acolhimento (CPSA), de fato transformando-se os centros de “classificação”, nos quais o estrangeiro deveria permanecer por um período máximo de quarenta e oito horas. Também neste caso, todavia, o decreto não especificou as condições e a modalidade de detenção, deixando às direções práticas a escolha do modelo operativo cuja base regerà o acolhimento.

Atualmente, segundo dados fornecidos pelo Ministério do Interior em seu *site* (de setembro de 2011), apenas cinco estruturas estariam ativas com funções de CDA ou CPSA, todas localizadas nas regiões do sul, para um total de aproximadamente 1.200 pessoas. Mas a estas devem ser adicionados cinco outros centros, alguns dos quais são muito grandes (Bari, Crotone e Foggia), de tal forma que eles podem chegar a acolher até 1.000 pessoas ao mesmo tempo, utilizados para os fins seja de centros de acolhimento (CDA) seja de centros de acolhimento de requerentes de asilo (CARA), que será discutido a seguir.

Durante os períodos de crise migratória, no entanto, estes centros frequentemente excederam sua capacidade máxima, com condições de acolhimento, tanto do ponto de vista da saúde e higiene, muitas vezes inaceitáveis, especialmente para as mulheres, crianças e menores não acompanhados, como revelado pelos serviços, queixas e denúncias de organizações também não governamentais, encarregadas da assistência humanitária.

Do mesmo modo, o Parlamento Europeu denunciou com veemência a inadequação de tais estruturas para a gestão de grandes fluxos de imigrantes, evidenciando a improvisação que caracteriza o primeiro acolhimento em um país tão vulnerável à migração irregular, como a Itália.

A gestão do controle das fronteiras, na Itália, foi, por outro lado, desde os anos 1990, inspirada por uma lógica de emergência, que continuou nos anos seguintes, transformando-se numa situação de emergên-

cia permanente. A partir de 2001, de fato, uma medida do executivo tem periodicamente reiterado o estado de emergência em toda a costa meridional, confiando a um Comissário especial poderes extraordinários para o controle das fronteiras e gestão da rede de centros de acolhimento.

Um exemplo particularmente evidente da ótica emergencial, que há dez anos controla o fenômeno de desembarques na Itália, teve lugar em 2011, com a crise migratória desencadeada pela "Primavera Árabe", que deu origem à declaração, por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, do enésimo estado de "emergência humanitária" na fronteira meridional, em relação ao afluxo excepcional de cidadãos dos países do Norte da África, prorrogado até 31.12.2012, com a criação de uma série de campos temporários, consistindo em tendas, montadas em locais militares em desuso e adequados para acomodar um número variável entre 500 e 700 detidos.

### 3.2 Centros de Acolhimento para Requerentes de Asilo (CARA)

Os CARAs são estruturas que foram instituídas por força do Decreto Legislativo 25/08, que buscou implementar a Diretiva Europeia 85/05. Representam a evolução dos centros de identificação, criados pela Lei 189/02, para hospedar os requerentes de asilo, e entrou em funcionamento em 2004, com a aprovação do seu regulamento de execução (d.P.R. n. 303/04). A legislação aprovada em 2008 era para ter sido colocada em prática por regulamentos de aplicação, os quais, no entanto, ainda não foram emitidos. Por esta razão, a regulamentação dos Centros de Acolhimento para requerentes de asilo (CARA) é ainda em grande parte composta dos regulamentos de 2004, na medida em que ainda se mantêm aplicáveis.

A disciplina de 2008 distinguiu mais claramente os dois tipos de detenção de requerentes de asilo, evitando-se eventual confusão da estadia nos CARAs com as detenções nos CIEs. O decreto legislativo, dedica, de fato, dois arranjos diferentes de acolhimento nos CARAs (art. 20) e de detenção nos CIEs (art. 21) de requerentes de asilo, reservando-se o último caso para os casos de pessoas condenadas por graves transgressões, ou já destinatárias de algumas medidas de expulsão.

O acolhimento nos CARAs pode durar, dependendo das circunstâncias, até um máximo de 20 ou 35 dias, diverso da detenção do CIE, em que a estadia forçada, como veremos, pode demorar até 6 meses, prorrogável por até 12 meses (para um período máximo de 18 meses).

Atualmente seriam nove Centros de Acolhimento dos requerentes de asilo, alguns dos quais, como visto acima, desenvolvem ainda a função de CDA.

Desde sua origem, o sistema de recepção para os requerentes de asilo foi concebido como um desdobramento do sistema de acolhimento para as *boat-people*, e alguns CDA tinham começado a funcionar como centros para requerentes de asilo, desde 2002, na ausência de uma previsão legal e de acordo com um regime detentivo muito rigoroso.

Esta proximidade entre os Centros de Acolhimento para requerentes de asilo (CARA) e os Centros de Acolhimento (CDA), reforçada pelo decreto de 2004, que concedeu a possibilidade de criação de centros para requerentes de asilo em instalações onde já existem CDA (art. 5º, DPR 303/04), continua hoje, também por causa do número limitado de lugares disponíveis no CARA. Os requerentes de asilo, que passaram por um CDA, muitas vezes são hospedados em outros CDA, ou pior, em Centros de Identificação e Expulsão, com um significativo agravamento das suas condições de detenção.

Não obstante a tentativa de mitigar a disciplina promulgada em 2002, a normativa italiana se qualifica ainda por um recurso generalizado a detenção do requerente de asilo; e isto, apesar do fato de que o art. 20, § 1º, do Decreto-Lei 25/08, mais uma vez reafirma o princípio de que "*O candidato não pode ser detido com a única finalidade de examinar-se seu pedido*". Os casos que permitem o uso da detenção abrangem quase todas as hipóteses, deixando o procedimento ordinário, que prevê a emissão de uma autorização de residência temporária, como uma hipótese residual reservada para o estrangeiro que se apresenta voluntariamente às forças de segurança pública.

De fato, a normativa italiana trata o requerente de asilo como um sujeito perigoso, que deve ser mantido sob estrita vigilância, ao ponto de que mesmo quando liberado pelo vencimento de seu termo de detenção, ele é obrigado a comunicar seu domicílio às forças de segurança pública (art. 22, § 1, do Decreto Legislativo 25/08), enquanto que, durante o seu período de detenção no CARA, é privado de autorização para residência e goza de direitos apenas na medida em que resida dentro do centro.

### 3.3 Centros de Identificação e Expulsão (CIE)

A aprovação em 2008 da diretiva europeia sobre o repatriamento forçou o governo italiano, como já visto acima, à uma modificação

parcial das normas sobre a detenção administrativa de imigrantes no processo de deportação para ingresso ou permanência ilegais.

A diretiva, em particular, estendeu o prazo máximo de prisão para até seis meses, prorrogável por mais doze meses, no caso em que, apesar de terem sido feitos todos os esforços razoáveis, as operações possam durar mais tempo, por causa da falta de cooperação do estrangeiro ou de atrasos na obtenção da documentação necessária junto de outros países. Não está prevista, no entanto, nenhuma clara proibição em relação à detenção de menores não acompanhados, nem a obrigação de estabelecer um mecanismo de monitoramento independente dos centros para os imigrantes.

Por outro lado, no entanto, a diretiva afirmou que os Estados devem conceder preliminarmente para o estrangeiro um período razoável (com duração entre sete e 30 dias, prorrogável sob certas condições) para a repatriação voluntária, recorrendo à expulsão com acompanhamento forçado e eventual detenção apenas secundariamente (art. 7º, § 1). Os Estados, mais precisamente, podem deter o estrangeiro em via de expulsão, apenas quando houver risco de fuga ou a pessoa envolvida impede ou dificulta a expulsão. A detenção deve ser considerada em todos os casos, uma medida excepcional, de último caso, usada apenas quando outras medidas menos danosas são inaplicáveis (art. 15, § 1). Ao mesmo tempo, foi declarada ilegítima a detenção de estrangeiros sem qualquer perspectiva real de expulsão, obrigando os Estados a garantir a sua imediata liberdade (art. 15, § 4).

Apenas em meados de 2011, a Itália recepcionou a diretiva, embora com um endurecimento das regras (art. 14 TUI). A Lei 129/11 teve que transformar a expulsão com acompanhamento forçado e detenção em um dos centros de detenção para estrangeiros em última hipótese, favorecendo o mecanismo de repatriamento voluntário; ao fazê-lo, no entanto, fez uso completo de todas as margens interpretativas que a diretiva dava aos Estados-membros, limitando ao máximo o tratamento mais favorável para o estrangeiro. Como regra geral, é de fato este último quem deve pedir um prazo para a repatriação voluntária, enquanto a concessão deste prazo é geralmente subordinada à verificação por parte da autoridade de Segurança Pública de posse de adequadas fontes de renda e de aplicação de uma ou mais medidas cautelares não detentivas, como a custódia do passaporte ou de outro documento equivalente, a ser devolvido no momento da partida, ou a obrigação de viver em um lugar previamente identificado, onde pode ser facilmente rastreada, ou, finalmente, a obrigação de apresentar-se periodicamente perante um escritório da força pública.



Além das hipóteses nas quais o estrangeiro não exerce a faculdade de solicitar um prazo para sua partida voluntária, a deportação com acompanhamento forçado é realizada em um grande número de casos e, em particular, quando: é adotada por razões de segurança pública e nacional, de prevenção de atividades terroristas ou de perigo para a sociedade; há um risco de fuga, tomada a partir de uma série de pistas, que são taxativamente enumeradas; o pedido de autorização de permanência foi rejeitado por ser manifestamente infundado ou fraudulento; o estrangeiro também violou uma das medidas coercitivas impostas em conexão com a concessão do período de repatriamento voluntário, colocados em alternativa à detenção; a expulsão é uma consequência de uma sanção penal, de uma medida de segurança ou de uma pena alternativa ou substitutiva da detenção.

Quando não seja possível seguir imediatamente a expulsão mediante acompanhamento forçado à fronteira ou devolução, “por causa de situações transitórias”, que obstaculizam a preparação do repatriamento ou a realização da remoção, a autoridade de segurança pública tem o poder de adotar – com decreto escrito, motivado e traduzido para língua conhecida do estrangeiro – uma medida de detenção no CIE mais próximo.

Note-se que a atual redação da norma (art. 14, § 1) é ampla e indeterminada, deixando para a polícia grande margem de discricionariedade, ao contrário da versão anteriormente em vigor, que estabelecia quatro hipóteses bem definidas e taxativas dos casos de detenção: necessidade de prestar socorro ou efetuar investigações sobre a identidade ou nacionalidade ou adquirir documentos de viagem ou a disponibilidade de um vetor. Agora estas situações, ao contrário, em conjunto com as hipóteses (listadas exaustivamente) de perigo de fuga, aparecem rebaixadas para meros exemplos, podendo a detenção ser usada nos caso de não se precisar melhor “situações transitórias”. Assim, a disposição neste ponto pode levantar problemas de inconstitucionalidade, nos termos do art. 13 da Constituição, em termos de violação do princípio da legalidade, devido à imprecisão da norma na individuação dos casos que justificam a aplicação de uma medida restritiva da liberdade individual, como a detenção em um Centro para Identificação e Expulsão (CIE).

Se ressalta, ainda, que as modalidades com as quais se explica a detenção não são determinadas pela lei mas pelo regulamento (d.P.R. n. 394/99), que estabelece, no entanto, importantes direitos dos detentos, como, por exemplo, a liberdade de expressão e de correspondência, incluindo a telefônica. O fato de que, no entanto, as modalidades de detenção não estão previstas na lei, violaria, também neste caso o art. 13, § 2 da Constituição, por força do qual, não apenas os “casos”, mas também as

“modalidades de aplicação de medidas restritivas de liberdade devem ter sido previstas “apenas” pela lei.

Em síntese, os dois eventuais casos de inconstitucionalidade da disposição da lei que diz respeito ao fato de que os “casos” de detenção em um Centro de Identificação e Expulsão (CIE) estão sujeitos a um amplo poder discricionário da autoridade de segurança pública, enquanto as “modalidades” de detenção estão estabelecidas em norma de nível regulamentar.

Para adequar o processo administrativo de detenção às garantias constitucionais, a lei prevê que a autoridade de segurança pública deva remetê-lo, em até 48 horas da adoção da medida, ao “juiz de paz” para convalidação da mesma. Mas estabelecer, por outro lado, que o juiz, chamado a decidir sobre a convalidação, com decisão motivada, nas 48 horas sucessivas, deve primeiro submeter a referida medida à uma avaliação detalhada de sua legitimidade, verificando a conformidade com os termos e a subsistência dos requisitos, ainda que substanciais, previstos nos arts. 13 e 14, mesmo consideráveis, prevista nos arts. 13 e 14.

Então, se a prática de alguns juizes, como defendem alguns, fosse de considerar o ato de convalidação um ato meramente formal, limitado a verificar apenas a simples existência no decreto de expulsão do respeito aos termos e fundamentados nas razões para a detenção, que geralmente se dá com um “x” marcado ao lado dos itens previstos nos formulários previamente impressos, o que seria contrário às exigências da lei e aos princípios do direito estabelecidos pela Corte Constitucional na Decisão 105/11.

No que diz respeito à duração da detenção, se viu que pode ser prorrogada a um máximo de dezoito meses, com intervalos iniciais de trinta mais trinta dias, depois de sessenta mais sessenta dias e, depois os primeiros cento e oitenta dias, até um máximo de sessenta dias cada um.

Nos casos, frequentes na prática, nos quais não tenha sido possível proceder ao acompanhamento forçado do estrangeiro expulso ou devolvido, nem tenha sido possível preparar a detenção num CIE ou medida alternativa à detenção, a autoridade de segurança pública ordena ao estrangeiro de deixar o território em sete dias e a eventual inobservância da ordem constitui transgressão, punida com sanção pecuniária, que varia, conforme o caso, de dez a vinte mil euros, ou de seis mil a quinze mil euros.

Existem atualmente 13 CIE em operação na Itália, para um total de cerca de 1.900 vagas. Estão espalhados de maneira uniforme sobre o território italiano e hospedam grupos muito heterogêneos de pessoas:

requerentes de asilo; estrangeiros recém-desembarcados no território italiano (por exemplo: imigrantes que perdem a permissão de residência por causa de um licenciamento); estrangeiros provenientes da prisão, depois de ter cumprido crime comum. Boa parte dessas pessoas, por outro lado, é composta de grupos particularmente vulneráveis, como dependentes químicos, vítimas de tráfico, ex-detentos endurecidos pela permanência longa de cumprimento de pena, que manifestam estados de mal-estar crônico, aumentando ainda mais a tensão já elevada, no âmbito interno da estrutura, com tentativas de suicídio, atos de auto flagelo, insônia, depressão, comportamentos agressivos<sup>11</sup>.

Para confirmar o caráter punitivo que os CIEs assumiram ao longo do tempo, todos os relatórios publicados sobre o assunto revela como eles vem funcionando como verdadeiro prolongamento do sistema carcerário italiano. Entre as pessoas detentas, de fato, a maior parte são sujeitos que cumpriram uma sanção penal por um crime comum e que, uma vez soltos, estão sujeitos a uma ordem de detenção enquanto esperam sua deportação. Isso é determinado pela incapacidade das autoridades italianas para averiguar a identidade do estrangeiro durante o período de encarceramento, produzindo uma prorrogação indevida do prazo de detenção para além dos limites da condenação criminal já cumprida.

A situação é ainda agravada pelo fato de que muitos estrangeiros detidos em um CIE já passaram por vários períodos de detenção, sem que a ordem de expulsão tenha sido executada. Tais estrangeiros, contra os quais a expulsão não é realmente executável, acabam sendo presos em um ciclo vicioso de detenção continuada, incluindo prisões e CIE, o que é absolutamente ilegal do ponto de vista do direito internacional e direito comunitário. O mesmo governo italiano, que em 2007 apresentou um projeto de reforma da lei de imigração, reconheceu a estreita ligação entre a prisão e os centros para estrangeiros, denunciando o mecanismo perverso em que muitos estão presos. Um mecanismo que é percebido como uma grave injustiça por estrangeiros, que muitas vezes não entendem a razão de continuarem detentos mesmo depois do cumprimento da pena.

#### 4 CONCLUSÕES

A evolução da regulamentação italiana a respeito da detenção administrativa de imigrantes em situação irregular e de imigrantes ilegais, de 1998 à 2011, mostra, deste modo, por um lado, como tais medidas administrativas passaram, progressivamente e num curto espaço de tem-

<sup>11</sup> Veja-se, sobre esta questão, as denúncias no ano de 2010, dos Médicos Sem Fronteiras.

po, de um evento excepcional a uma medida de expulsão que é amplamente aplicada e, por outro lado, como esta instituição assumiu as características de uma medida administrativa de segurança, seletivamente contra determinadas categorias de pessoas, consideradas menos confiáveis, ou socialmente perigosas ou ainda menos colaborativas e, portanto, submetidas a um controle mais rígido da polícia, até o ponto de ser passível de detenção, em alguns casos, por até dezoito meses sem que tenha havido qualquer acusação ou condenação de natureza criminal.

É certo, porém, que o direito dos centros para estrangeiros é um direito "aviltante", um direito policialesco e administrativo, que imita formalmente as garantias do direito penal, sem possuir sua materialidade.

Se considerar-se, de um lado, a debilidade das tutelas jurisdicionais previstas contra as detenções arbitrárias, determinada pelo fato de que o conhecimento e julgamento de tais controvérsias na Itália foi confiada ao juiz de paz: um juiz honorário, criado em 1995, com competência para causas civis de valor econômico reduzido e infrações penais de fácil avaliação, geralmente puníveis judicialmente. Desta forma, a atribuição, em 2004, de responsabilidades para validar a detenção não parece adequada, nem com a fisionomia e o papel de tais juízes, que por sua natureza, não é competente para julgar sobre casos relacionados a liberdade pessoal, nem com a perspectiva conciliadora e simplificada da sua própria competência. Ou, se considerar-se, por outro lado, as regras que regem circulares ministeriais e as ordens das autoridades do regime de detenção de segurança pública e os direitos dos estrangeiros detidos, na ausência de qualquer mecanismo de queixa ou de um sistema de monitoramento independente, percebe-se como a progressiva "legalização" da detenção administrativa dos imigrantes, longe de representar um retorno ao quadro de legalidade estabelecido pelo paradigma do "Estado de Direito", terminou por determinar uma mera procedimentalização do mesmo, para fins de atribuir uma discricionariedade excessiva às forças de segurança pública no uso da detenção e de suas modalidades de aplicação.

A regulamentação da detenção administrativa dos estrangeiros representou, substancialmente, uma transformação em instrumento ordinário de uma medida concebida como excepcional no desenho constitucional, até o ponto que é atualmente possível recorrer de uma medida privativa da liberdade pessoal, como é a detenção do imigrante em um centro de permanência temporária, frequentemente na sombra de uma situação de emergência contínua, que inspirou desde o início a política migratória italiana.

## 5 REFERÊNCIAS

- AA. VV. **Frontiere dell'immigrazione o migrazione delle frontiere?** Atti del Convegno di Trento, 25-26 novembre 2011, <www.giustamm.it>.
- CAMPESI, G. Le libertà degli stranieri. La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea, in **Politica del Diritto**, 2012, p. 333.
- CAMPESI, G. **La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica**, 2011.
- CAPUTO, A.; FIDELBO, G., a cura di. **Reati in materia di immigrazione e di stupefacenti**, Torino, 2012.
- CORDÌ, L. Le nuove regole in tema di allontanamento ed espulsione dello straniero: dalla direttiva 2008/115/CE al d.l. n. 89 del 2011, convertito in l. n. 129 del 2011, in **Giur. merito**, 2012, p. 819.
- CORSI, C. Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale. In: **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, 2012, p. 43.
- \_\_\_\_\_. **Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo**, relazione al Seminario di studio La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Roma, Palazzo della Consulta, 26 ottobre 2012.
- CORSO, G. **La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale**, relazione al Seminario di studio La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Roma, Palazzo della Consulta, 26 ottobre 2012.
- CORNELISSE, G. **Immigration Detention and Human Rights**. Rethinking Territorial Sovereignty, Leiden, 2010.
- DE PASQUALE, P. Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell'UE, in **Dir. Un. Eur.**, 2010, p. 19.
- GUILD, E. **A typology of different types of centres for third country nationals in Europe**, European Parliament, Briefing paper, Brussels, 2006.
- NASCIMBENI, Bruno. **Comunitari ed extracomunitari: le ragioni del doppio standard**, relazione al Seminario di studio La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Roma, Palazzo della Consulta, 26 ottobre 2012.
- RAHOLA, F. **Zone definitivamente temporanee**. I luoghi dell'umanità in eccesso, Verona, 2003.
- SAVIO, G. (a cura di). **Codice dell'immigrazione**, Rimini, 2012.
- SAVINO, M. **Le libertà degli altri**. La regolazione amministrativa dei flussi migratori, Milano, 2012.
- PALEOLOGO, F. Vassallo. **Dall'accoglienza alla detenzione amministrativa: gli effetti di uno stato emergenza permanente**, <www.meltingpot.org>, 2012.
- WILSHER, D. Immigration Detention and the Common European Asylum Policy, in **Whose Freedom, Security and Justice?** EU Immigration and Asylum Law and Policy, edited by A. Baldaccini, E. Guild and H. Toner, Oxford and Portland, 2007.