

Il Documento programmatico sui C.I.E. del Ministero dell'interno: un pessimo programma di legislatura

1. Osservazioni preliminari

Nel giugno del 2012 il Ministro dell'interno istituì una sorta di commissione - rigorosamente interna al Dicastero stesso - definita "task-force", con il compito di analizzare la situazione in cui versano i C.I.E. italiani, relativamente agli aspetti di carattere normativo, organizzativo e gestionale, al fine di elaborare proposte normative atte a migliorare l'operatività dei centri di espulsione ed assicurarne l'uniformità di funzionamento a livello nazionale. I risultati dell'indagine - resi pubblici nei giorni scorsi - costituiscono l'oggetto di questo documento.

Non è la prima volta che un governo italiano decide di disporre un'indagine sui C.I.E., infatti già nel 2006 venne istituita la "Commissione De Mistura" con decreto dell'allora Ministro dell'Interno Amato del luglio 2006 dai Ministri Amato e Ferrero il cui rapporto conclusivo fu depositato il 31.1.2007. Evidenti sono, tuttavia, le differenze tra quell'indagine e l'attuale: mentre la Commissione precedente era composta sia da membri ministeriali che da appartenenti all'associazionismo (una commissione "mista"), l'attuale è composta esclusivamente da funzionari del Ministero dell'interno che hanno lavorato in assoluta segretezza, del tutto impermeabili alle pur rilevanti analisi e proposte avanzate da più parti sul tema dei C.I.E., insomma una sorta di commissione interna al ministero.

La citata Commissione operò con rigore metodologico, visitando tutti i centri, incontrando le Prefetture, le Questure, ascoltando le associazioni dei vari territori, gli enti locali e le persone trattenute; inoltre esaminò i documenti che le venivano sottoposti e raccolse direttamente migliaia di dati, anche attraverso l'utilizzo di apposite schede di rilevazione. Il tutto con un lavoro pubblico e trasparente.

Inoltre, mentre la Commissione De Mistura, dopo avere analizzato tutte le criticità presenti in questi luoghi di detenzione amministrativa, concludeva per il "superamento" degli allora C.P.T.A. attraverso il loro "svuotamento" ¹, l'attuale task force elabora un "Documento programmatico" volto ad incrementare i centri di detenzione amministrativa in nome dell'efficienza e del risparmio di spesa, individuando le criticità nella sola (o prevalente) condotta delle persone trattenute. E' noto che le conclusioni della Commissione De Mistura non trovarono attuazione (anche in considerazione della caduta della compagine governativa dell'epoca) Il documento della Commissione costituisce a tutt'oggi una posizione ufficiale le cui conclusioni, pur mai attuate anche in considerazione dell'anticipata fine di quella Legislatura, non sono altresì mai state smentite. Nel volere riproporre un nuovo documento programmatico sui CIE, l'esecutivo attualmente in scadenza avrebbe pertanto dovuto doverosamente partire, sia nel metodo che nei contenuti, dal punto in cui era arrivata la citata Commissione, cosa che non è avvenuta.

¹ Cfr. Relazione § 5.2

dopo la lettura del Documento programmatico attuale, non ci resta che auspicare che esso segua analoga sorte, per le ragioni di seguito sinteticamente esposte.

Un'ulteriore considerazione preliminare s'impone e riguarda il momento in cui sono state rese pubbliche le conclusioni della task force ministeriale: una situazione di gravissima crisi istituzionale, sottolineata dalla rielezione del Capo dello Stato, e di paralisi dell'attività governativa. Proprio sul tema della detenzione amministrativa, dopo il rapporto della Commissione De Mistura, negli ultimi tempi si sono succedute analisi e prese di posizione autorevoli, ² estremamente critiche verso lo stato della detenzione amministrativa, ma anche esse sono state completamente ignorate nel lavoro ministeriale, mentre entro la fine del corrente anno la Commissione europea dovrà verificare lo stato di attuazione della direttiva rimpatri negli Stati membri.

E' in questa situazione che si colloca la decisione di pubblicare un documento programmatico sui C.I.E. da parte di un governo "tecnico" dimissionario, quasi a voler tracciare un programma ammantato di apparente tecnicismo, e quindi buono per tutte le incerte stagioni che verranno.

2. L'inquadramento generale

Il primo capitolo del Documento programmatico, costituente la premessa del lavoro, già contiene numerose inesattezze, funzionali alla semplificazione della successiva analisi. Si legge infatti a proposito delle proroghe del trattenimento che *"gli ultimi 12 mesi possono essere disposti solo se lo straniero trattenuto non coopera al suo rimpatrio o se si riscontrano ritardi nell'ottenimento dei documenti di espatrio da parte della competente rappresentanza diplomatica"* ³, quando, invece, l'art. 14, co. 5 T.U. - conformemente alla previsione della direttiva 2008/115/CE - prescrive che il periodo massimo complessivo del trattenimento non possa superare i 180 gg, e che eccezionalmente possa essere prorogato fino al termine di ulteriori 12 mesi, solo se e quando *"sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo ..."*. Il carattere eccezionale del superamento dei sei mesi di trattenimento viene così ad essere dimenticato, esattamente come accade nella prassi, e ciò pone le basi per giustificare la proposta, più oltre indicata, di ridurre a 12 mesi il termine massimo di trattenimento, così violando espressamente la direttiva rimpatri⁴.

Nel Documento si legge che la necessità della detenzione senza reato sarebbe supportata da un'analisi storica *"più che secolare (il primo Paese europeo a introdurre nel proprio ordinamento la detenzione amministrativa fu la Francia nel 1810)"* e per carità di patria l'analisi non si estende alle ulteriori drammatiche detenzioni senza processo che hanno segnato la storia europea del secolo scorso ... ma sarebbe seguendo l'esperienza di altri paesi che l'Italia nel 1998 *"ha introdotto la possibilità di limitare i movimenti di stranieri irregolari ..."*.

² per la rivista Antigone sono in corso di pubblicazione due numeri monografici sulla detenzione amministrativa; MEDU (Medici per i diritti umani) pubblicherà a breve un'indagine preziosa sulle condizioni di vita nei CIE, la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa ha pubblicato una dettagliata ricerca sul tema; il Rapporteur delle Nazioni Unite per i diritti umani - François Crèpeau - ha reso note le sue raccomandazioni al governo italiano; senza dimenticare l'importantissima campagna "lasciateCIEntrare" ora passata alla seconda fase "mai più CIE"; il rapporto della Commissione Diritti umani del Senato, approvato all'unanimità a marzo 2012; i "dieci punti programmatici per la riforma del diritto dell'immigrazione" a cura di A.S.G.I.; la crescente attenzione dell'Unione camere penali italiane, cfr. il documento della camera penale di Milano 25.7.2011, pubblicato nel volume "Prigioni d'Italia, viaggio nella realtà delle carceri", Pacini editore 2012.

³ Documento programmatico, pag. 5

⁴ Art. 15, § 5,6 Direttiva 2008/115/CE

Analisi distorta rispetto alla realtà e che comunque non tiene conto che la Corte costituzionale, fin dal 2001, ha collocato la detenzione amministrativa nell'ambito della limitazione alla libertà personale – garantita dall'art. 13 della Costituzione – e non all'interno della mera libertà di circolazione⁵.

Ed ancora, il quadro introduttivo si sviluppa con la sottolineatura che *“nella terminologia delle direttive europee questa politica è denominata < administrative detention > , (mostrando così di ignorare che tutte le lingue dell'U.E. sono ufficiali) e con lo straordinario strafalcione per cui il trattenimento “pertiene alla giurisdizione amministrativa”, quando proprio perché materia che afferisce alla libertà personale, dal 1998 la giurisdizione sui trattenimenti è sempre stata devoluta al giudice ordinario e mai a quello amministrativo.*

Le conclusioni paradossali a cui giunge il Documento ministeriale è che di fatto ormai i C.I.E. fanno *“stabilmente parte dell'ordinamento”*⁶, cui consegue che risultano *“indispensabili per un'efficace gestione dell'immigrazione irregolare”*: qui si dimentica completamente l'inefficacia dei C.I.E. (dallo stesso documento evidenziata con i numeri delle effettive espulsioni!) disvelando il reale obiettivo del Documento, che è quello di legittimare i CIE stessi a fronte delle pesanti e puntuali critiche e delle criticità mostrate nel corso degli anni. L'analisi, pur ignorando – come già detto – il merito delle critiche della cultura giuridica, ma anche dell'associazionismo e di parte del mondo politico, alla detenzione amministrativa italiana, sembra dispiacersi della *“sovraesposizione del problema”*⁷, rinvenendo la causa dei problemi in fattori contingenti, come la *“Primavera araba che ha comportato un notevole incremento della presenza di immigrati irregolari ... creando difficoltà e nuovi interrogativi sulla gestione dei C.I.E.”*.

Anche sotto questo profilo il Documento distorce la realtà storica. Infatti, non è vero che nei centri di detenzione amministrativa siano stati trattenuti la gran parte dei migranti provenienti dal nord Africa, basti pensare che – in virtù di una precisa scelta politica del governo – solo i cittadini magrebini sono stati oggetto di respingimento differito (previa lunga permanenza nei C.I.E., quando non in centri provvisori di dubbia legittimità), mentre i migranti provenienti dall'Africa sub sahariana sono stati indotti a presentare domanda di protezione internazionale ed inseriti nell'ENA (Emergenza Nord Africa) con le conseguenze note a tutti. Il Documento non considera che nei C.I.E. sono da sempre trattenuti migranti irregolari che hanno perso il lavoro a causa della crisi economica, nei cui confronti raramente è stato riconosciuto il termine per la partenza volontaria⁸ e quasi mai sono state applicate le misure alternative⁹ pur previste dalla legge. Dunque il sovraffollamento dei C.I.E. è dovuto principalmente alla mancata applicazione di strumenti alternativi, pur previsti dalla direttiva rimpatri e malamente recepiti dalla legislazione interna, sicché il trattenimento è rimasto lo strumento principe del contrasto all'immigrazione irregolare: il che non è affatto una contingenza ma è frutto di una deliberata scelta politica italiana volta ad applicare in misura omeopatica la direttiva 2008/115/CE. E di questa scelta le responsabilità maggiori gravano sul dicastero dell'interno, la stessa amministrazione che oggi lamenta la *“sovraesposizione”* con il falso alibi della *“primavera araba”*.

Ed è sulla base di queste *“brillanti”* ma false premesse che si sviluppa il Documento programmatico.

⁵ Corte costituzionale, sentenza 105/2001

⁶ Doc. pag. 6

⁷ Doc. pag. 7

⁸ Art. 13, co. 5, T.U.

⁹ Art. 14 co. 1 bis, T.U.

3. L'esame delle criticità e le prospettive di riforma

Punto centrale nell'analisi della gestione dei centri e del loro funzionamento è il capitolato di appalto¹⁰, approvato con D.M. 21.11.2008, che *"si pone quale innovativo approccio nel rapporto negoziale con il gestore"*. È forse sfuggito ad alcuni osservatori come tutta la gestione dei centri di detenzione amministrativa sia affidata ad enti gestori (Croce rossa italiana o cooperative più o meno misericordiose) in regime di convenzione con le prefetture. È la detenzione data in appalto ai privati, ovvero la privatizzazione della detenzione, e l'appalto lo vince chi fa l'offerta più conveniente. Va da sé che i modi della privazione della libertà personale – che la Costituzione¹¹ impone che siano previsti dalla legge – sono in realtà determinati dal capitolato d'appalto, significativamente definito *"innovativo approccio negoziale"*. Il capitolato non definisce affatto elementi solo di dettaglio nei *"modi"* della detenzione: fornitura del servizio di gestione amministrativa, minuta assistenza e manutenzione, assistenza generica alla persona e assistenza sanitaria, servizio di pulizia e igiene ambientale, sono elementi che determinano le condizioni di vita nei Centri, costituiscono l'essenza della qualità della detenzione, le condizioni di vita del trattenuto per la durata massima di un anno e mezzo.

Contenimento della spesa e garanzia di un adeguato livello di qualità dei servizi da erogare sono l'impossibile binomio che l'amministrazione intende perseguire. Tant'è che l'attuale capitolato approvato con D.M. del 2008 prevede quel che non esiste in alcun C.I.E. – come la presenza di personale qualificato, o gli accordi con strutture istituzionali qualificate – nonostante il prezzo dell'appalto non sia più determinato sulla base del canone pro die/pro capite, ma con un canone annuo, per tre annualità, tante quante la durata dell'appalto.¹² In questo quadro convenzionale, *"alle singole prefetture è affidata l'attività di controllo e monitoraggio sulla gestione dei centri, con particolare riferimento alla verifica degli standard di accoglienza fissati nel capitolato stesso"*¹³.

3.1 Le prospettive di riforma dell'ente gestore

Il Documento in esame fa il conto dei Centri attualmente in esercizio: 13 in tutto, di cui 2 chiusi per ristrutturazione, 1 chiuso per inidoneità della struttura e 9 operanti con capienza ridotta a causa di danneggiamenti durante le rivolte dei trattenuti. La cronica insufficienza di posti disponibili nei C.I.E. verrebbe risolta, secondo il Documento programmatico ricorrendo a provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri: lo stesso strumento utilizzato per l'emergenza Nord Africa. Infatti, come si ricorderà, il 7 aprile 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri decretava lo stato di emergenza umanitaria nel nord Africa *"ritenuta l'ineludibile esigenza di assicurare l'urgente attivazione ... di interventi in deroga all'ordinamento giuridico ... per consentire un efficace contrasto dell'eccezionale afflusso di cittadini nel territorio nazionale"*. Vennero così istituiti i CIET (centri di identificazione ed espulsione temporanei) a Santa Maria Capua Vetere, Palazzo San Gervasio e Trapani, sempre con decreto presidenziale. La dichiarazione di emergenza umanitaria costituì il pretesto per il contrasto delle migrazioni di profughi anche con

¹⁰ Doc. pag. 9

¹¹ Art. 13, co. 2, Cost.

¹² A titolo di esempio la convenzione tra la Prefettura di Torino e la Croce rossa per la gestione del locale C.I.E. prevede un prezzo di oltre 3.600.000 € annui.

¹³ Doc. pag. 10

provvedimenti amministrativi in deroga all'ordinamento giuridico, convalidati senza batter ciglio da Giudici di pace come quello di Palazzo San Gervasio¹⁴ che, in data 9.6.2011 disponeva *"la proroga del trattenimento dei 57 tunisini di cui alla richiesta del Questore"*. Ora, si prevede che con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri in corso di pubblicazione si completino gli interventi già avviati presso i C.I.E di Santa Maria Capua Vetere e Palazzo San Gervasio istituiti temporaneamente nell'aprile 2011. E' interessante notare che l'ordinanza di imminente emanazione intenda *"Favorire il regolare subentro del Ministero dell'interno nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità derivante dall'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari sul territorio nazionale"*¹⁵. Il che vuol dire che l'emergenza nord Africa ha determinato interventi in deroga all'ordinamento giuridico di cui si era presa la responsabilità politica il Presidente del Consiglio dei ministri, ma oggi – passata l'emergenza – quegli stessi interventi vengono portati a compimento tramite il *"regolare subentro del Ministero dell'interno"* che si riappropria delle competenze eccezionalmente sospese.

Passata l'emergenza si completa il lavoro!

Tuttavia, il Ministero rileva talune criticità nel sistema di affidamento a singoli enti gestori individuati – per ciascun centro – tramite il meccanismo delle gare d'appalto, perché *"la diversificazione dei soggetti non sembra aver prodotto i risultati sperati in termini di efficienza ed economicità"*¹⁶. La soluzione prospettata, definita *"riforma del sistema"*, prevede *"l'affidamento della gestione di tutti i centri a un ente unico a livello nazionale (eventualmente strutturato nella forma del raggruppamento temporaneo di imprese) da individuarsi attraverso un'unica procedura a evidenza pubblica"*. L'accentramento della gestione di tutti i C.I.E. in un solo soggetto attuatore dovrebbe, secondo le intenzioni del rapporto programmatico, garantire risparmi sicuri di spesa ed innalzamento del livello qualitativo del servizio. Come tale esito miracoloso possa avverarsi il Documento non lo spiega, se non richiedendo requisiti più stringenti di accesso alla gara d'appalto.

Ma vi è di più. Infatti l'accentramento della gestione dei servizi potrebbe addirittura comportare la *"creazione di un corpo di operatori professionali ... operatori specializzati, preparati attraverso corsi specifici di formazione e addestramento, organizzati anche con il contributo della polizia penitenziaria, che affiancherebbero le forze dell'ordine ..."*¹⁷. Una polizia privata, insomma, un corpo di vigilantes addestrati *ad hoc* per i C.I.E., sarebbe in fondo, il logico completamento della privatizzazione della detenzione (e segnerebbe l'ulteriore e definitiva separazione tra i C.I.E. e le istituzioni della società civile).

Così il disegno di un diritto speciale per i migranti riottosi a lasciare il Belpaese farebbe un salutare passo avanti.

3.2 Le prospettive di riforma dei tempi di permanenza

Com'è noto l'Italia si è avvalsa del massimo dei termini di detenzione amministrativa consentiti dalla direttiva rimpatri: 18 mesi (nonostante la direttiva lasciasse liberi gli Stati membri di adottare soluzioni meno gravose).

Il Documento programmatico ci svela candidamente i motivi di quella scelta compiuta nel 2011 dal Governo italiano: *"l'estensione temporale era giustificata ... dall'esigenza di scoraggiare*

¹⁴ Il testo del decreto è pubblicato in *"Diritto, immigrazione e cittadinanza"*, 2011, 2, pag. 172, con breve nota di chi scrive

¹⁵ Doc. pag. 10

¹⁶ Doc. pag. 12

¹⁷ Doc. pag. 13

*il calcolo di convenienza spesso compiuto dagli stranieri trattenuti i quali, nella prospettiva di un tempo breve di permanenza, erano indotti a ostacolare la loro identificazione per poi riprendere a circolare sul territorio una volta scaduto il termine*¹⁸.

E' l'ammissione di una funzione specialpreventiva del trattenimento, che è propria della pena in senso stretto. La minaccia di una sanzione al fine di ottenere la condotta dovuta. Peccato, però, che tale concezione sia diametralmente opposta a quella prevista dalla Direttiva rimpatri (e almeno formalmente dalla legge italiana) essendo il trattenimento finalizzato esclusivamente alla rimozione degli ostacoli temporanei che si frappongono all'esecuzione dell'allontanamento.

Il trattenimento nel C.I.E. non ha (non dovrebbe avere, secondo la legge) finalità punitiva, né le pene possono esser irrogate senza crimine e senza giudizio, questi sono i capisaldi dei moderni ordinamenti democratici! Ecco, dunque, che affermare in un documento del Ministero dell'interno che l'estensione temporale del trattenimento fino a 18 mesi è giustificata *"dall'esigenza di scoraggiare un calcolo di convenienza"* significa ammettere di avere utilizzato strumentalmente la direttiva rimpatri per fini diversi da quelli previsti dal legislatore comunitario. Una confessione in piena regola della violazione dell'effetto utile delle direttive e dell'obbligo di leale collaborazione tra gli Stati membri dell'U.E.: non resta che auspicare che la Commissione europea ne prenda atto, al fine di iniziare una procedura d'infrazione contro il Governo italiano.

Ma oggi, Il Ministero prende atto – dati alla mano – che *"è ragionevole ritenere che il tempo di permanenza di 18 mesi sia comunque esuberante rispetto alla effettività delle procedure identificative, essendo pressoché trascurabile il numero degli stranieri identificati trascorso l'anno di permanenza"*¹⁹, sicchè si propone la riduzione del termine massimo a "soli" 12 mesi. Tuttavia una riduzione a sei mesi sarebbe ben possibile se solo si considera che lo stesso Documento così recita: *"Ciò va osservato [l'inutilità del termine di 18 mesi] anche alla luce di taluni orientamenti maturati nella giurisprudenza dei giudici di pace a non convalidare il trattenimento [più correttamente a non prorogarlo] se lo straniero non è stato identificato nei primi 12 mesi, atteso che, a decorrere dal settimo mese, i presupposti che legittimano il trattenimento cambiano ..."*: ma allora se si riconosce che dopo il sesto mese i criteri di proroga mutano, tanto varrebbe fissare il tetto massimo del trattenimento nel semestre.

Un'ultima considerazione pare significativa.

Il Documento riconosce che la durata effettiva della necessità del trattenimento dipende dal livello di cooperazione offerto dai Paesi di provenienza, il che è ovvio. Tuttavia si cita ad esempio uno dei casi che ha determinato una delle più gravi violazioni dei diritti fondamentali compiuti negli ultimi tempi. E' il caso della Tunisia con cui, in virtù del processo verbale firmato a Tunisi il 5.4.2011, sono state avviate procedure di rimpatrio semplificate dei tunisini. *"Tali procedure consentono che gli immigrati provenienti dalla Tunisia non vengano di norma collocati nel C.I.E., bensì nei CSPA (Centri di primo soccorso e accoglienza) solo se il rimpatrio è organizzabile in un lasso di tempo ragionevole"*²⁰.

Ebbene, la nostra Costituzione prevede un unico "lasso di tempo ragionevole" per limitare la libertà personale ad opera della polizia prima dell'intervento di un giudice: 96 ore dall'inizio della privazione della libertà²¹. Invece, è noto che i tunisini vennero trattenuti illegittimamente per settimane intere presso i CSPA di Lampedusa (che non è un C.I.E.)

¹⁸ Doc. pag. 13

¹⁹ Doc. pag. 14

²⁰ Doc. pag. 14

²¹ Art. 13, co. 3, Cost.

prima di essere rispediti in Tunisia, senza alcun provvedimento di trattenimento e – ovviamente – senza alcuna convalida, e ciò in palese violazione della Costituzione e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo²².

E' inoltre allarmante che una simile gravissima violazione avvenga sulla base di un "processo verbale" tra Ministri, non vagliato dal Parlamento.

3.3 Le prospettive di riforma dell'accesso ai Centri

Si ricorderà che la famigerata "circolare Maroni" del 1.4.2011, disposta a fronte del massiccio afflusso di immigrati dal nord Africa prevedeva "fino a nuova disposizione" che l'ingresso nei centri per immigrati (CIE, CARA, CID, CSPA) fosse riservato esclusivamente a "soggetti pubblici", al fine di non intralciare le attività di accoglienza, facendo così calare una spessa cortina di silenzio sulla gestione dei centri. Non solo i giornalisti, ma pure parlamentari e talvolta avvocati si videro negato l'accesso ai centri di detenzione in molte parti d'Italia. Nel dicembre 2011 il nuovo ministro Cancellieri revocò la circolare Maroni "atteso il significativo decremento dei flussi provenienti dal nord Africa", senza smentire quindi le ragioni che ne avevano determinato l'adozione. Ora il Documento auspica il mantenimento della circolare Cancellieri suggerendo l'opportunità di accentuare l'autonomia dei Prefetti nel rilasciare le debite autorizzazioni ma, senza attendere la decisione del Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, sarebbe stato opportuno che il Documento invitasse le competenti Autorità non solo a garantire comunque il libero accesso ai CIE ma anche ad individuare criteri oggettivi per esso, non lasciati alla discrezionalità dei singoli Prefetti.

3.4 Le prospettive di riforma degli standard sanitari

È noto che la "Commissione De Mistura" identificò nella sanità separata del SSN una delle maggiori criticità dei Centri di detenzione amministrativa.

Il Documento programmatico non pare porsi il problema dell'effettività del diritto alla salute, quanto piuttosto si preoccupa degli atti di autolesionismo dei trattenuti finalizzati al ricovero presso strutture sanitarie esterne al C.I.E. da cui poi tentare la fuga, grazie alla sorveglianza attenuata. È il pericolo di fuga l'ossessione ministeriale. Allo scopo si propone di introdurre nei C.I.E. personale "*medico con responsabilità direzionali con il quale le prefetture e le questure possano interloquire e confrontarsi in tempo reale ... circa il trattamento degli ospiti e delle loro esigenze*"²³: una sorta di medico di fiducia ... della questura.

Il medico interno – in rapporto privatistico di convenzione con la prefettura, quindi al di fuori della competenza del SSN – dovrebbe poi rapportarsi con le ASL in via convenzionale grazie ad accordi operativi con laboratori di analisi cliniche, evitando così di fare uscire gli ospiti dal C.I.E. e di consentire ai medici interni alla struttura detentiva di formulare le diagnosi e inviare all'ospedale il trattenuto solo in caso di effettivo bisogno (stabilito dal medico interno di concerto con la questura).

Un'accentuazione della separatezza della sanità nei C.I.E. rispetto al SSN, ovvero sia un ulteriore pezzetto del puzzle di creazione di un diritto sempre più speciale per gli stranieri.

²² Art. 5, co. 1, lett. F) C.E.D.U.

²³ Doc. pag. 17

Si propone, inoltre, *“l'adozione di criteri oggettivi di esclusione degli ospiti dai C.I.E. per motivi sanitari univoci: al riguardo non c'è sufficiente chiarezza, e il tutto viene lasciato al buon senso dei medici, generando spesso diversità di valutazioni”*²⁴. Se da un lato può essere positiva l'attenzione verso la necessità di evitare la presenza nei CIE di situazioni sanitarie gravi, l'adozione di una sorta di tabella uguale per tutti relativa alle condizioni di salute ostative al trattenimento, suscita perplessità per la potenziale lesione del queste sono le attenzioni che il documento riserva alle categorie vulnerabili, con buona pace del giuramento d'Ippocrate, e del rispetto del diritto costituzionale alla salute che la Repubblica riconosce all'individuo come diritto fondamentale²⁵ in quanto essere umano e non in quanto partecipe ad una determinata comunità di persone. Diversamente, il documento avrebbe potuto (ma non lo fa) indicare con chiarezza la necessità di non disporre affatto il trattenimento ma misure meno afflittive nei confronti di persone affette da patologie serie, anche di natura psichica, ovvero nei riguardi di persone traumatizzate e di vittime di tortura (condizione frequente specie tra i richiedenti asilo)

3.5. Le proposte per superare le promiscuità

Il documento di fatto riconosce, pubblicando un'inquietante tabella²⁶, come la maggior parte dei centri sono gravemente danneggiati o inagibili e che in essi vige una pressochè costante situazione di violenza; tuttavia il documento omette di analizzare le ragioni delle rivolte nei CIE, segnalate oramai da decenni e da più fonti, e per superare le forti tensioni nei C.I.E derivanti dall'eterogeneità degli status giuridici dei trattenuti (ex detenuti, clandestini, irregolari) si propone la differenziazione dei trattenimenti. Aree speciali per trattenuti speciali, in un'ottica di ulteriore segregazione basata sulla nazionalità e sulla divisione tra “buoni” e “cattivi”, ciò che neppure nelle carceri avviene!. Al proposito si cita ad esempio lo straniero irregolare occupato *“presso famiglie o microimprese”*²⁷ che non dovrebbe stare a contatto con il “delinquente” ... senza minimamente considerare che costui non dovrebbe stare in un C.I.E. ma potrebbe essere beneficiario del termine per la partenza volontaria.

L'opzione segregazionista pervade l'analisi ministeriale senza soluzione di continuità, ignorando sia la direttiva rimpatri che le stesse disposizioni interne di recepimento, oltre che in violazione del principio costituzionale di non discriminazione.

Si auspica – e forse questo è l'unico aspetto positivo dell'intero documento – l'attivazione delle procedure di identificazione in carcere del detenuto espellendo, proponendo un coordinamento delle amministrazioni penitenziarie e gli uffici immigrazione delle questure. Il documento ripropone una tematica già sollevata più di cinque anni fa dalla Commissione De Mistura, ma mai realizzata e non fa un solo passo avanti nell'esaminare le ragioni per cui dette procedure non sono state effettivamente attuate e non indica alcuna soluzione concreta.

²⁴ Doc. pag. 18

²⁵ Art. 32, co. 1, Cost.

²⁶ Doc. pag. 11

²⁷ Doc. pag. 19

3.6 Le proposte per la miglior tutela della convivenza (e dell'ordine pubblico nei C.I.E.)

Facendo ricorso a concetti di lombrosiana memoria, il Documento propone di creare, in ogni C.I.E. , “*moduli idonei ad ospitare persone dell'indole non pacifica*”²⁸, anche in funzione preventiva. Una sorta di gabbia nella gabbia, delle celle di punizione.

Ma v'è di più, perché lo studio programmatico suggerisce interventi normativi al legislatore. Tra questi spicca l'introduzione (attenzione: nel testo unico immigrazione e non nel codice penale!) di un'aggravante specifica per i reati commessi all'interno dei C.I.E. connotati da condotte violente. Il Documento sembra ignorare che i reati in questione sono tutti già previsti dal codice penale e dunque mostra di volere implementare quel diritto speciale degli stranieri che viola, clamorosamente, i principi ordinamentali italiani.

Ma non è tanto il codice penale che interessa il Ministero, infatti l'aggravante servirebbe all'autorità amministrativa per collocare il portatore di “indole non pacifica” in via cautelativa e con provvedimento motivato amministrativo, da sottoporre a convalida da parte del giudice di pace, in aree differenziate della struttura. Non c'è davvero limite alla fantasia.

In ogni modo, al fine di scongiurare assembramenti e tentativi di fuga si propone l'incremento di sistemi di difesa passivi (i c.d. *offendicula*) sì da rendere i C.I.E. più protetti delle galere e sempre più simili a gabbie per “animali umani”.

3.7 Le proposte per un giudice a domicilio

Già la legge 241/2004 – quella che attribuì la competenza in materia di espulsioni ai giudici di pace al fine di garantire una magistratura domestica – prevede che le questure forniscano al giudice di pace il supporto occorrente e la disponibilità di un locale per la celebrazione delle udienze di convalida e proroga dei trattenimenti. Ora si rafforza tale previsione chiedendo espressamente che presso ogni C.I.E. siano predisposte aule idonee per la celebrazione di dette udienze (cosa che peraltro già avviene). Vero è che a norma di Costituzione²⁹ spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, mentre i C.I.E. ~~sono~~ dipendono dal Ministero dell'interno, ma un piccolo strappo alle regole ben si può tollerare se occorre tutelare la sicurezza!

3.8 Le modalità di trattenimento

Argomento cui sono dedicate le pagine finali del Documento programmatico riguarda le modalità del trattenimento, già disciplinate dal regolamento di attuazione del testo unico immigrazione³⁰. In buona sostanza il rapporto si limita a sollecitare una stretta applicazione delle norme regolamentari già esistenti, ma proprio qui si cela uno dei profili di illegittimità del trattenimento amministrativo: infatti, posto che il trattenimento inerisce alla restrizione della libertà personale, la Costituzione prescrive³¹ che qualsiasi restrizione della libertà personale possa essere attuata soli nei “modi” previsti dalla legge, mentre i modi del trattenimento sono determinati solo da norme di rango regolamentare che non hanno forza di legge.

²⁸ Doc. pag. 22

²⁹ Art. 110 Cost.

³⁰ Art. 21 D.P.R. 394/99

³¹ Art. 13, co. 2, Cost.

4. Le richieste di ASGI

ASGI chiede che il Ministero dell'interno e le Istituzioni governative e parlamentari non tengano conto del Documento Programmatico sui CIE, in quanto manifesta la totale ignoranza delle effettive criticità della detenzione amministrativa e che si palesa avulso da ogni concreta analisi della realtà migratoria.

Da tempo gli analisti hanno individuato i fattori che maggiormente incidono sulla irregolarità o illegalità del soggiorno: l'attuale meccanismo legislativo che impone l'incontro a distanza tra offerta e domanda di lavoro, l'assenza di una effettiva analisi del fabbisogno di manodopera straniera in Italia, la rigidità normativa e le arbitrarie prassi delle questure in materia di rinnovo del permesso di soggiorno.

Ignorando tutto ciò il Documento programmatico sui CIE giustifica, con una chiara impostazione ideologica, luoghi che fin dall'origine sono stati definiti "di non diritto" e sposta tutta l'attenzione sulle modalità con le quali inasprire il trattenimento invece di riflettere criticamente sulle ragioni di uno spaventoso fallimento. sulle persone trattenute, sul loro (sacrosanto) diritto di uscire da luoghi inumani di detenzione, così cercando di giustificare tautologicamente luoghi che, fin dall'origine, sono stati definiti "di non diritto", contenitori umani davanti ai quali l'ordinamento italiano si fermava, si sospendeva.

Le ragioni di palese contrasto del sistema dei CIE con la Costituzione e il diritto dell'Unione non sono neppure menzionate.

ASGI chiede che venga istituita una Conferenza nazionale, nella quale siano coinvolte le associazioni, le Commissioni parlamentari, i partiti, con l'obiettivo di predisporre un programma serio e concreto di superamento del sistema dei CIE e di riforma della legislazione in materia di immigrazione.

Torino, 23 aprile 2013

Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione