

Cambio di stagione?

Rilevanti novità in tema di detenzione amministrativa degli stranieri*

di Angela Cossiri**
(12 marzo 2015)

È del settembre 2014 l'approvazione del *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*, curato dalla Commissione straordinaria per la tutela dei diritti umani del Senato. Il dossier, che raccoglie gli esiti di un imponente lavoro di indagine condotto tra il 2013 e il 2014, fa seguito ad un precedente *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per i migranti in Italia*, approvato nel 2012, nel quale venivano già evidenziate gravi carenze strutturali e condizioni di vita non rispettose della dignità e dei diritti dei trattenuti, denunciate anche da varie associazioni attive su questo fronte [ad es., MEDICI SENZA FRONTIERE, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia. Secondo rapporto di medici senza frontiere sulle condizioni dei centri di identificazione ed espulsione e dei centri di accoglienza*, gennaio 2010, in medicisenzafrontiere.it; MEDICI PER I DIRITTI UMANI, *Arcipelago CIE: indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, maggio 2013, in mediciperidirittiumani.org].

Emerge dal nuovo *Rapporto* istituzionale che il sistema repressivo inaugurato nel 2002 ha dato ampia prova di inefficienza rispetto all'obiettivo dichiarato: nel corso del 2013 sono stati trattenuti 6.016 migranti, dei quali meno della metà (2.749) sono stati effettivamente rimpatriati, con un tasso di efficacia del trattenimento (rimpatriati su trattenuti) inferiore del 5% rispetto all'anno precedente. Considerando gli immigrati in condizioni di irregolarità che si ritengono presenti in Italia (294.000 nel 2013, secondo i dati ISMU), il dato complessivo dei migranti rimpatriati attraverso la detenzione amministrativa nel 2013 è dello 0,9%. Nel 2012, su 326.000 persone irregolari stimate, solo 4.015 sono state rimpatriate dopo un periodo di trattenimento, che corrisponde all'1,2% degli stranieri senza titolo di soggiorno presenti in Italia. Inoltre, il prolungamento del trattenimento dai 30 giorni del 1998 ai 18 mesi del 2011 non sembra aver migliorato il tasso di efficacia nei rimpatri, che risulta irrilevante (+0,3%). Per identificare lo straniero sono, infatti, sufficienti in media 45 giorni, trascorsi i quali l'attesa di una risposta delle autorità consolari poco collaborative risulta illusoria.

I dati confermano – ove ancora ce ne fosse bisogno – che, attraverso le innovazioni legislative succedutesi tra il 2002 e il 2011, il trattenimento ha subito una mutazione genetica: da istituto originariamente funzionale al rimpatrio è divenuto misura punitiva, succedanea della reclusione, benché sottratta alle garanzie del sistema penalistico, oltretutto applicabile in ragione di una *roulette* di fattori organizzativi occasionali. Da questo punto di vista, come noto, il diritto italiano si pone in contrasto, oltreché con il livello costituzionale, con le fonti internazionali ed europee [A. PUGIOTTO, *La "galera amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in questa *Rivista*, 3/2014, p. 573 ss.; A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 1/2014, p. 17 ss.; G. SAVIO, *La nuova*

* In corso di pubblicazione su *Quaderni Costituzionali*.

disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri, ivi, 3/2011, p. 30 ss.].

La Commissione straordinaria, confermando quanto già espresso con la risoluzione approvata il 5 marzo 2014, chiede al governo di rivedere la disciplina dei tempi di permanenza fino ad un massimo di 60 giorni; di attivare l'identificazione degli stranieri irregolari nell'eventuale periodo di carcerazione che precede il trattenimento (la maggior parte delle persone che transitano nei CIE proviene dal carcere); di redigere protocolli di collaborazione con le rappresentanze diplomatiche per velocizzare le procedure di identificazione; di chiudere definitivamente i diversi centri non più agibili; di garantire, come raccomandato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, che venga rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari direttamente dalla questura per gli stranieri particolarmente vulnerabili (casi psichiatrici, malati e *overstayers*), tenendo conto per ciascuno dei migranti del superiore interesse dei minori, del diritto all'unità familiare e del principio di *non-refoulement*; di rafforzare il rimpatrio volontario assistito; di prevedere, quale misura premiale rispetto alla collaborazione dello straniero all'identificazione, la cancellazione automatica del divieto di reingresso; di garantire il monitoraggio periodico da parte delle prefetture delle reali condizioni di vita nei centri, promuovendo una distribuzione dei trattenuti che tenga conto della diversità degli status giuridici e delle diverse provenienze; di rivedere i criteri di assegnazione della gestione, affidando i CIE ad un ente gestore unico su scala nazionale, adottando altresì un regolamento unico; come chiesto anche dal Relatore speciale sui diritti umani dei migranti nel Rapporto del 2013, di istituire programmi di formazione specifica per le figure professionali coinvolte nelle procedure di trattenimento ed espulsione; di introdurre la possibilità di una ulteriore proroga di sei mesi dei tempi del permesso di soggiorno per "attesa occupazione".

Il 2014 segna l'anno del cambio di direzione del legislatore: non si è intervenuti con una riforma organica – auspicabile, ma anche difficilmente raggiungibile dato il contesto politico –, bensì con una serie di puntuali modifiche.

Anzitutto il decreto legge n. 146/2013 (sulla riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito con modificazioni nella legge n. 10/2014, amplia il campo di possibile applicazione della disciplina dell'espulsione in via alternativa alla detenzione; introduce una procedura per l'identificazione in carcere degli stranieri; prevedendo l'istituzione del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, lo chiama ad esercitare le sue funzioni anche all'interno dei CIE.

La legge europea 2013-bis (l. n. 161/2014) riduce la durata del trattenimento nei CIE a 30 giorni, prorogabili fino ad un massimo di ulteriori 60 giorni. La modifica, passata quasi sotto silenzio mediatico, segna un significativo cambio di direzione rispetto ai precedenti indirizzi di politica legislativa: per la prima volta dall'introduzione dell'istituto nell'ordinamento, si prevede una riduzione della durata del trattenimento, anziché un suo prolungamento. La correzione è frutto di un emendamento parlamentare intervenuto sulla proposta del governo di ridurre il termine massimo a 180 giorni. L'intervento normativo porta con sé un mutamento teleologico dell'istituto che da misura a finalità impropriamente sanzionatoria, ritorna ad essere strumento cautelare volto a consentire il superamento di ostacoli al rimpatrio [L. MASERA, *Ridotto da 3 a 18 mesi il periodo massimo di trattenimento in un CIE: la libertà dei migranti irregolari non è più una bagattella?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10 novembre 2014]. La riforma riguarda anche le proroghe: quelle

successive alla prima, modulabili liberamente nella durata dal questore e dal giudice di pace entro i limiti massimi previsti dalla legge, possono essere concesse solo nel caso in cui emergano elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione, ovvero quando le operazioni di rimpatrio siano imminenti. Inoltre, in adeguamento alla giurisprudenza *Kadzoev* e *Madhi* della Corte di giustizia, il trattenimento dello straniero viene interrotto qualora non sussista una ragionevole prospettiva che l'espulsione sia eseguita. Infine, il termine massimo di trattenimento nel caso di pregresso stato di detenzione in istituto di pena è ridotto a 30 giorni, in modo che l'inerzia della pubblica amministrazione nel preparare il rimpatrio durante la detenzione in carcere non gravi più sullo straniero. Se è vero che non si tratta di una riforma organica, quest'ultimo intervento testimonia un nuovo approccio in materia di immigrazione e segna un significativo balzo in avanti nella direzione auspicata.

È, infine, del 20 ottobre 2014 il decreto del Ministero dell'interno che approva il Regolamento recante *Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione*. L'intervento risponde all'esigenza di assicurare regole e livelli di accoglienza uniformi per l'organizzazione dei CIE istituiti nel territorio nazionale. In questo atto sono fissati gli standard in ordine ai diritti di assistenza linguistico-culturale, alla tutela della salute, alla libertà di corrispondenza e al diritto di ricevere visite, nonché la regolamentazione dell'accesso di soggetti qualificati ai centri, inclusa la stampa. Nella misura in cui la disciplina incide su diritti e libertà fondamentali sarebbe stato, peraltro, opportuno collocare le norme in fonti di rango primario, piuttosto che in un regolamento.

Facendo seguito a due mozioni e una risoluzione, approvate il 2 e 9 dicembre 2013, nelle quali si impegnava il governo ad intervenire sui CIE per renderne più efficace l'organizzazione e per migliorare le condizioni di vita dei migranti trattenuti, il 17 novembre 2014 la Camera ha approvato il testo unificato di tre proposte finalizzate alla istituzione di una Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati [Doc. XXII, nn. 18-19-21-A]. I lavori della commissione d'inchiesta, della durata di un anno, si concentreranno, tra l'altro, sull'accertamento di eventuali condotte illegali e atti lesivi dei diritti fondamentali e della dignità umana e sulle modalità di trattenimento e sull'effettiva applicazione della direttiva rimpatri, specie in riferimento al rispetto del principio di *non-refoulement* dei richiedenti asilo, della vita familiare e della tutela della salute.

Nonostante gli sforzi apprezzabili, gli interventi realizzati lasciano aperti molti problemi: l'accompagnamento coattivo alla frontiera resta nel diritto interno la regola dell'espulsione, mentre il rimpatrio volontario, che nel diritto dell'Unione europea è la modalità ordinaria dell'allontanamento, continua ad essere una ipotesi residuale; è assente, in ambito domestico, il principio di gradualità imposto dalla direttiva "rimpatri", per cui il trattenimento dovrebbe essere disposto solo quando nel caso concreto non siano praticabili misure alternative meno coercitive; *dominus* esclusivo delle procedure di allontanamento resta l'autorità amministrativa, mentre l'intervento giurisdizionale è del tutto marginalizzato e comunque riservato al giudice di pace, anziché al magistrato di carriera; le condizioni di trattenimento restano disciplinate da norme secondarie, in violazione macroscopica della riserva di legge assoluta sui modi di limitazione della libertà personale.

Al di là di questi non secondari problemi di legittimità, pare evidente che solo una scelta di politica del diritto del tutto alternativa nella materia immigrazione sarà in grado di risolvere le criticità di fondo di un meccanismo inceppato. Il problema del sistema del rimpatrio, infatti, non sta solamente nel definire le modalità dello stesso, quanto piuttosto nell'individuare i presupposti dell'espulsione e, dunque, i requisiti di ingresso e di permanenza sul territorio; così come è il modo in cui viene definita la regolarità (ovvero la soglia legislativa di inclusione) a produrre irregolarità (ovvero esclusione) [A. PUGIOTTO, *"Purché se ne vadano". La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, in *astrid-on-line.it*, 2009, p. 51; M. PELISSERO, *Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrato irregolare nello Stato di prevenzione*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Eum, 2012, p. 37].

**Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata.