



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto e Politiche di Immigrazione e Asilo

Guida ai Centri di Identificazione e Espulsione in Italia

RELATORE

Prof. Christopher Hein

CANDIDATA

Matilde Marchetti

Matr. 073192

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

Indice

1. La detenzione amministrativa	
Premessa: il sistema dei C.I.E.	pag. 3
1.1. Gli “ospiti” dei centri	4
1.2. Disposizione del trattenimento e sua convalida	6
1.3. Durata del trattenimento e successive proroghe	8
1.4. L’ordine di allontanamento decorso il tempo massimo di trattenimento	10
1.5. Il trattenimento del richiedente protezione internazionale	12
2. Il funzionamento dei C.I.E. (dalla teoria alla pratica)	
Premessa: la riserva di legge	15
2.1 Condizioni di trattenimento	16
2.2. L’ente gestore: gli appalti e i servizi forniti	21
I. Caso di mala gestione: La cooperativa Connecting People, il C.I.E. di Gradisca d’Isonzo	
2.3. Monitoraggio delle condizioni all’interno dei centri	24
2.4. Categorie vulnerabili	27
I. Caso di mala gestione: Le ragazze nigeriane di Ponte Galeria	
3. Possibile superamento	
3.1. Le misure alternative previste dal T.U.	31
3.2. Il rimpatrio volontario assistito	32
3.3. Proposte	37
Abstract	41
Bibliografia e sitografia	44
Riferimenti giuridici	46

Capitolo 1

La detenzione amministrativa

Premessa: Il sistema dei C.I.E.

I Centri di identificazione e espulsione (CIE) vengono introdotti per la prima volta nell'ordinamento italiano con la legge n. 40 del 1998 (la c.d. legge "Turco-Napolitano") che li ufficializzava come un nuovo strumento di contrasto all'immigrazione irregolare al fianco dei già previsti istituti dell'espulsione e del respingimento alla frontiera; allora si chiamavano Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA o CPT). A differenza degli altri Centri per l'immigrazione inseriti nel sistema di accoglienza, i CPT erano stati pensati per trattenere gli stranieri irregolari presenti nel paese evitandone, in questo modo, la dispersione sul territorio e facilitandone l'esecuzione dell'espulsione. Anche l'Italia, come la maggior parte dei paesi europei prima di lei, aveva quindi abbracciato la pratica della detenzione amministrativa, un tipo particolare di detenzione che, come spiega Asher Colombo:¹ "Formalmente, non è una punizione per aver commesso un reato, non viene stabilita al termine di un processo, non richiede una sentenza da parte di un giudice, non riguarda il sistema penale ordinario, ma pertiene alla giurisdizione amministrativa. In Italia, ad esempio, essa è disposta dal questore"¹. Difatti, erano stati pensati come dei centri chiusi (estranei al sistema penitenziario) dai quali gli stranieri trattenuti, sorvegliati dalle Forze dell'Ordine, non potessero allontanarsi.

Nel 1999, un anno dopo l'entrata in vigore del Testo Unico Immigrazione (d.lgs. 286/1998, nel quale venne successivamente trasfusa la legge Turco-Napolitano) erano attivi ben quindici CPT (ad Agrigento, Brindisi, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, tre a Lecce e poi a Milano, Bari, Ragusa, Roma, Termini Imerese, Torino, Trapani) e sul totale degli 8.847 trattenuti che vi avevano transitato, solo 3.893 erano stati rimpatriati effettivamente, ovvero il 44%. È da notare come, sebbene negli anni successivi 2000 e 2001 il numero dei trattenuti sia aumentato assieme al numero dei centri sul territorio, non si riscontra la stessa crescita delle espulsioni: nel 2000, su un totale di 9.768 stranieri trattenuti in ben diciassette centri, solo 3.134 sono stati rimpatriati (32,1%) e nel 2001, per i sedici centri presenti, la percentuale è scesa al 29,6%, pari a 4.437 espulsi, su un totale di 14.993 trattenuti².

Ad oggi i CIE attivi sul suolo italiano sono sei (a Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Roma, Torino), per un totale di 720 posti disponibili. La percentuale dei rimpatri effettuati è sicuramente aumentata, assestandosi su una media del 50%. Per gli anni 2013, 2014, 2015 abbiamo, rispettivamente: 2.749 rimpatriati a fronte dei 6.016 trattenuti nel corso del 2013 (circa il 50%), 2.771 espulsi nel 2014 su un totale di 4.986 stranieri presenti nei centri (55%) e, infine, nel 2015, delle 5.242 persone transitate nei centri 2.746 hanno fatto ritorno nel proprio paese in modo coatto (52%)³.

¹ Colombo A., *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Edizioni il Mulino 2012.

² Dati della Deliberazione n. 22/2003/G della Corte dei Conti- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato contenente la Relazione sulla gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione.

³ Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sui centri di identificazione e espulsione in Italia* (febbraio 2016).

1.1. Gli “ospiti” dei centri

Prima di analizzare le ipotesi di trattenimento, bisogna precisare che, all'interno dell'attuale assetto normativo italiano, l'espulsione mediante accompagnamento forzato alla frontiera rappresenta lo strumento principale con il quale viene eseguito l'allontanamento dello straniero irregolare. In linea generale, ogniqualevolta non sia possibile eseguire con immediatezza il respingimento o l'espulsione, bisogna ricorrere al trattenimento dello straniero per evitare che lo stesso possa sottrarsi al rimpatrio. Più precisamente, l'art. 14, § 1 del T. U. immigrazione prevede che il trattenimento possa essere sempre disposto dal questore in presenza di *“situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento”*⁴.

La legge italiana risulta sicuramente indeterminata e incompleta, soprattutto se confrontata a quella europea. La direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri) all'art. 15, § 1 stabilisce che: *“Salvo se nel caso concreto non possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:*

1. *Sussiste il rischio di fuga o*
2. *Il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.”*

La prima differenza fra i due testi è lampante: mentre la forma italiana “situazioni transitorie” potrebbe comprendere una serie infinita di casi non meglio specificati (e portare, quindi, ad un uso sistematico della detenzione amministrativa senza una distinzione caso per caso), quella europea collega la legittimità del trattenimento a due sole e specifiche circostanze. Ma non è finita qui. Proseguendo nella lettura dell'articolo della legge italiana, troviamo: *“Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre a quelle indicate all'articolo 13, comma 4-bis (rischio di fuga), anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo”*. È in queste poche righe che appare una seconda ma rilevante differenza: pur essendo portate ad esempio delle situazioni specifiche, esse hanno natura completamente diversa da quelle presenti nella norma europea. Infatti, mentre quest'ultima subordina la possibilità di trattenere un individuo soltanto per ragioni dovute alla condotta del singolo, quella italiana, a parte per il rischio di fuga, pone motivazioni esterne, per lo più indipendenti dalla volontà dello straniero (come, ad esempio, la mancanza di un mezzo di trasporto per il rimpatrio).

Riassumendo, in Italia la misura del trattenimento può essere disposta in tutti i casi in cui la P.A. ritenga sussistere situazioni transitorie idonee ad ostacolare il rimpatrio, tra le quali rientrano anche, ma non solo, le suddette cause legittimanti esterne alla volontà del singolo. L'articolo così formulato, oltre ad essere

⁴ Art. 14, co. 1, D.Lgs. 286/1998, così modificato dalla legge 129/2011, conversione del D.L.89/2011 recante *“Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libertà di circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolari”*.

in contrasto con la direttiva europea, pone dei problemi di compatibilità con l'art. 13, § 3, Cost. che, in tema di libertà personale, stabilisce la possibilità, da parte delle autorità di pubblica sicurezza, di adottare provvedimenti temporanei restrittivi della libertà personale solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati **tassativamente** dalla legge⁵. In buona sostanza, il legislatore ha, di fatto, ampliato la possibilità di disporre la detenzione amministrativa per casi che vanno ben oltre quelli suggeriti dalla norma sovranazionale, senza più alcuna tassatività di previsione⁶.

All'interno dei centri di identificazione e espulsione sono trattenute le donne e gli uomini sprovvisti di un valido titolo di soggiorno in Italia. Nello specifico:

- Persone adulte;
- Persone che non hanno mai avuto un documento regolare per la permanenza in Italia;
- Persone che erano in possesso di un documento regolare e non sono riuscite a rinnovarlo (c.d. *overstayers*);
- Persone nate in Italia o giunte minorenni, che a diciotto anni non hanno potuto rinnovare il documento per la raggiunta maggiore età;
- Apolidi che non hanno fatto la richiesta perché gli sia conosciuto quello status;
- Richiedenti asilo che non hanno presentato la domanda al momento dell'arrivo in Italia;
- Ex-detenuiti.⁷

Spesso si tratta di persone in situazioni molto differenti, ma con un aspetto in comune: vivono da molti anni in Italia, paese nel quale hanno costruito una famiglia, senza avere più alcun rapporto con il paese di origine; in questi casi il trattenimento si rivela inutile data la difficoltà a identificarli dopo così tanti anni lontano dalla madre patria. È il caso di tutti quegli stranieri che, pur possedendo inizialmente un documento regolare, non sono riusciti a rinnovarlo alla scadenza. L'esempio più chiaro è quello delle collaboratrici domestiche e, più in generale, di tutti i lavoratori subordinati che, al momento del rinnovo del permesso di soggiorno, non presentavano più i requisiti richiesti (ad esempio, un contratto di lavoro)⁸. Per quanto riguarda, invece, le persone nate e cresciute in Italia, si possono distinguere due categorie di stranieri: la prima comprende tutti coloro che hanno sempre posseduto il permesso di soggiorno, ma al compimento della maggiore età non sono riusciti a rinnovarlo, entrando nell'irregolarità; nella seconda rientrano i nati in Italia che, però, non sono mai stati regolari. In ogni caso, per entrambe le categorie, il passaggio alla maggiore età è un momento critico, in quanto il permesso di soggiorno può essere legato solo alla frequentazione di un corso di studi oppure, come abbiamo visto prima, ad un contratto di lavoro. Abbiamo, poi, il caso degli apolidi, di fatto inespellibili. Un chiaro esempio può essere quello delle persone rom che spesso incontrano

⁵ Avv. G. Savio, *La nuova disciplina delle espulsioni risultanti dalla legge 129/2011*, agosto 2011.

⁶ A. Macrillò (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, CEDAM, 2014.

⁷ Senato della Repubblica, *Op. cit.*, p. 1.

⁸ Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sui centri di identificazione e espulsione in Italia* (luglio 2014).

difficoltà nel sanare la loro posizione giuridica, venendo trattenuti più volte. Anche se il riconoscimento dello status di apolide potrebbe essere una soluzione, qualora vi fossero le condizioni per richiederlo, purtroppo raramente esso si conclude con l'avvio di un procedimento di regolarizzazione. La colpa, in buona parte, può essere attribuita anche alla norma italiana in materia che ha ideato una procedura particolarmente complessa per il riconoscimento dell'apolidia. Infine, nei centri si trovano anche richiedenti asilo (di cui tratterò più avanti nello stesso capitolo) e gli ex-detenuti. Riguardo ai primi, per ora ci basterà sapere che la loro presenza nei centri di identificazione e espulsione è spesso dovuta al fatto di aver potuto formalizzare la propria domanda soltanto dopo aver ricevuto un provvedimento di espulsione o respingimento e per questo trattenuti nel CIE. I secondi, al contrario, dopo aver scontato la pena in carcere, vengono spesso trasferiti direttamente in un C.I.E. in attesa di essere identificati e poi espulsi. Essi rappresentano la parte più cospicua della popolazione all'interno dei centri.

1.2. Disposizione del trattenimento e sua convalida

Naturalmente, il trattenimento di un cittadino straniero presso un centro di identificazione e espulsione rappresenta una forma di privazione della libertà personale. Come afferma la Sent. 105/2001 della Corte Costituzionale, *“il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione”* ed è, quindi, sottoposta alla duplice riserva di legge e di giurisdizione; quest'ultima, con la L. 271/2004⁹, è stata rimessa al giudice di pace.

Il provvedimento di trattenimento, disposto rigorosamente dal questore con decreto scritto e motivato, viene, difatti, sottoposto ad un procedimento di convalida, come stabilito dall'art. 14, § 3 del D. Lgs. 286/1998: *“Il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento”*. Negli “atti” del presente articolo rientrano sia il provvedimento di trattenimento, sia quello di espulsione o di respingimento, che, allo stesso tempo, vengono comunicati anche al diretto interessato *“mediante consegna a mani proprie o notificazione del provvedimento”* in una lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile, in una delle tre lingue veicolari (inglese, francese o spagnolo), a seconda della preferenza indicata dall'interessato.¹⁰ Successivamente, verrà fissata un'udienza di comparizione e discussione in camera di consiglio, di cui dovrà essere data tempestiva informazione alle parti. Lo straniero, qualora sia sprovvisto di un difensore di fiducia, ha diritto alla difesa tecnica mediante la nomina, da parte del giudice di pace, di un avvocato d'ufficio, scelto tra gli avvocati iscritti negli elenchi dei professionisti disponibili. Egli ha inoltre diritto al gratuito patrocinio a spese dello Stato e, ove necessario,

⁹ La competenza è stata trasferita dal giudice togato a quello onorario con il D. L. 241/2004, convertito con modificazioni nella L. 271/2004.

¹⁰ Art. 3, § 3 e art. 20, § 1 del Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (DPR del 31 agosto 1999, n. 394).

all'assistenza di un interprete¹¹. Infine, il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive. In caso di mancata convalida, il decreto questorio di trattenimento cessa di avere ogni effetto. Contro il decreto di convalida lo straniero può presentare ricorso davanti alla Corte di Cassazione, avendo come controparte il questore; purtroppo, tale ricorso non sospende l'esecuzione della misura.

A questo punto, credo sia necessario un breve approfondimento sul ruolo ricoperto in questa fase dal giudice e dal questore, figure controverse e oggetto di accesi dibattiti. Per prima cosa, va precisato che la convalida del trattenimento presuppone obbligatoriamente l'esistenza, l'efficacia e la non manifesta illegittimità del provvedimento di espulsione o di respingimento. Alla luce di quanto appena detto, risulta sicuramente più chiara la difficoltà della giurisprudenza italiana nello stabilire entro quali limiti il giudice incaricato della convalida sul provvedimento di trattenimento possa esercitare il suo potere di controllo, data la netta distinzione dei ruoli affermata dalla Corte di Cassazione (*"Spetta al giudice investito del potere di convalida dell'ordine del questore di trattenimento dello straniero il dovere di verificare che vi sia stato un provvedimento espulsivo e che esso sia efficace, mentre compete solo al giudice dell'espulsione provvedere alla convalida sulla stessa"*¹²). Secondo un primo orientamento, il giudice è tenuto alla verifica della legittimità dei provvedimenti presupposti (e, quindi, anche del provvedimento di espulsione o di respingimento), mentre altra parte dei giuristi ritiene che l'ambito di indagine del giudice sia limitato al solo accertamento dell'esistenza e dell'efficacia del provvedimento di espulsione. Di conseguenza, sarà utile confrontare le due ordinanze della Cassazione, notando come, a distanza di un solo anno, le stesse abbiano un contenuto diametralmente opposto. Infatti, nell'Ordinanza 27331, del 5 dicembre 2013, si legge:

"In materia di immigrazione, al giudice della convalida del temporaneo restringimento dello straniero compete solo un controllo, da effettuare ex actis, dell'esistenza ed efficacia del decreto espulsivo (oltre ad una verifica sulle condizioni di legalità delle misure di trattenimento) mentre va esclusa la sussistenza di un obbligo di indagine officiosa estesa alla validità dell'espulsione, dovendosi ritenere tale soluzione coerente ai precetti della effettività della tutela proveniente dalla Corte Europea e dalle direttive dell'Unione, poiché il sistema nazionale assegna all'espellendo una doppia e completa tutela, quella a cognizione piena ed a domanda propria del ricorso avverso la espulsione, e quella officiosa (ma immediata) sulle condizioni di legalità della misura restrittiva incidente sulla libertà personale".

Viceversa, la stessa Corte affermerà successivamente:

"Il sindacato giurisdizionale sul provvedimento di convalida del trattenimento del cittadino straniero non deve essere limitato alla verifica delle condizioni giustificative dell'adozione della misura indicate nell'art. 13 comma 4 bis e 14 primo comma del D.L.vo n. 286/1998 ma deve essere esteso, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta

¹¹ Art. 14, § 4, D. Lgs. 286/1998.

¹² Cass., sez. I, 14 febbraio 2006, n. 3268.

illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale”¹³.

Tuttavia, ad essere oggetto di controversie non è stato solo il giudice, ma anche il questore e, soprattutto, il suo potere. In primo luogo, gran parte della dottrina ha denunciato l’ampia discrezionalità conferita all’autorità di pubblica sicurezza. Il *modus operandi* ordinario non sembra conforme all’art. 13 Cost., specialmente per quanto riguarda il comma 3, nel quale vengono nominati solo “*casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge*”¹⁴. Nella pratica, il questore può disporre il trattenimento in un numero così alto di ipotesi che i caratteri di **eccezionalità**, **necessità** ed **urgenza** menzionati dall’articolo vengono meno. Altro aspetto problematico è rappresentato dalla riserva di giurisdizione demandata al “giudice di pace territorialmente competente”, ovvero al giudice in cui si trova il C.I.E individuato dalla questura e non al “*giudice naturale precostituito per legge*”, come vorrebbe l’art. 25 Cost. In ultima analisi l’amministrazione, avendo la facoltà di scegliere in quale centro di identificazione e espulsione tradurre lo straniero, avrà persino la possibilità di individuare il giudice competente, chiamato a convalidare l’operato della stessa amministrazione.¹⁵

1.3. Durata del trattenimento e successive proroghe

La convalida del provvedimento di trattenimento da parte del giudice di pace comporta la permanenza dello straniero, che attende di essere rimpatriato, in un Centro di identificazione e espulsione. Ma per quanto tempo?

Da quando il Testo Unico Immigrazione ha introdotto nell’ordinamento italiano la misura della detenzione amministrativa, il legislatore è spesso intervenuto per modificare i termini massimi di trattenimento. Il periodo più lungo mai approvato in Italia è stato di diciotto mesi complessivi, raggiunti con la L. 129/2011¹⁶, la quale recepiva la già citata direttiva 2008/115/CE. Quest’ultima, infatti, al par. 5 dell’art. 15, prevede che Ciascuno Stato membro possa stabilire un periodo limitato di trattenimento che non può superare i sei mesi e specifica al successivo par. 6: “*Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi [..]*”, con in quali si arriva, per l’appunto, ai diciotto mesi indicati dalla legge italiana. Naturalmente, la Direttiva Rimpatri non

¹³ Cass., sez. VI, 30 luglio 2014, n. 17407.

¹⁴ Fondamentali risultano, all’art. 13 Cost., i commi 2 e 3, i quali recitano testualmente: *Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria [cfr. art. 111 c. 1, 2] e nei soli casi e modi previsti dalla legge [cfr. art. 25 c. 3].*

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

¹⁵ Nonostante il requisito della vicinanza del centro sia espressamente indicato tanto nel D.Lgs. 286/1998 (art. 14, § 1) quanto nel DPR n. 394/1999 (art. 20, § 1), esso è stato esplicitamente sottratto al vaglio giurisdizionale dal D.L. 241/2004, convertito con modificazioni nella L. 271/2004, che ha, difatti, modificato l’art. 14, § 4, T.U.

A. Macrillò (a cura di), *Op. cit.* p. 3.

¹⁶ Conversione con modificazioni del D.L. n. 89/2011.

imponere un termine obbligatorio, ma rimetteva la decisione ai singoli stati, offrendo un ampio arco temporale. L'Italia, mossa da una politica migratoria fortemente repressiva e incentrata sulla sicurezza, ne approfittò.

Fortunatamente, in tempi recenti, la L. 161/2014 (c.d. Legge europea 2013 bis) ha modificato l'art. 14, § 5 del T.U. in senso meno restrittivo, riducendo drasticamente la durata del trattenimento nei C.I.E: adesso *“la convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi trenta giorni”*. Allo scadere del termine indicato, una prima proroga di trenta giorni può essere richiesta al giudice dal questore qualora siano presenti *“gravi difficoltà”* inerenti all'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio; non si tratta di difficoltà indeterminate e generiche, ma di difficoltà specifiche, indicate espressamente nel testo dell'articolo¹⁷. Nel momento della prima proroga è essenziale il controllo del giudice, il quale dovrà verificare che i suddetti impedimenti siano sì gravi e, quindi, non ordinari, ma che, allo stesso tempo, non portino alla ragionevole ipotesi che il rimpatrio non possa essere affatto eseguito. In tal caso, come vedremo nel prossimo paragrafo, il questore dovrà disporre un ordine di allontanamento, secondo le modalità indicate dall'art. 14, § 5-bis. Riassumendo, la richiesta di proroga del questore viene esaminata dal giudice e, se convalidata, consente un ulteriore trattenimento di trenta giorni secchi: al giudice di pace incaricato non viene data la facoltà di prescrivere una durata del trattenimento inferiore a quella indicata; tuttavia, nel caso in cui le gravi difficoltà vengano rimosse, il questore è tenuto ad eseguire l'espulsione o il respingimento anche prima dello scadere dei termini.

Dopo la prima proroga di trenta giorni e, quindi, trascorsi i primi sessanta giorni di trattenimento, il sistema delle proroghe successive alla prima è completamente diverso, così come i presupposti necessari per prolungare nuovamente il trattenimento dello straniero. Per l'appunto, *“il questore può chiedere al giudice di pace una o più proroghe qualora siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio. In ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di identificazione e di espulsione non può essere superiore a novanta giorni”*. Analizziamo nel dettaglio. Innanzitutto, i presupposti per le proroghe dopo i sessanta giorni sono più stringenti rispetto alle *“gravi difficoltà”* menzionate sopra. Infatti, adesso è necessario che il questore indichi nella richiesta gli **elementi concreti** (quindi non vaghi o presunti) che rendano evidente per il giudice la **probabile identificazione**, per esempio, documenti provenienti dall'autorità consolare del paese di origine dello straniero (segno di uno stadio avanzato della procedura di identificazione) o l'imminente rimpatrio, come l'avvenuta prenotazione del titolo di viaggio (indice del lavoro svolto dall'amministrazione per superare le gravi difficoltà inizialmente presenti)¹⁸. Altro elemento introdotto dalla legge consiste nella possibilità per il giudice di concedere, dopo i primi sessanta giorni, una o più proroghe per periodi non predefiniti per legge, ma orientabili, grazie ad una valutazione caso per caso,

¹⁷ Art. 14, § 5, T.U. Immigrazione.

¹⁸ Cfr. ASGI, *Le modifiche al D.Lgs. 286/98 in materia di espulsioni e trattenimenti degli stranieri apportate dalla legge 30.10.2014, n. 161 (Legge europea 2013 bis)*.

così come prescrive la direttiva europea sui rimpatri. L'importante è che nel complesso non venga superato il limite massimo dei novanta giorni.

Diverso è il discorso per gli stranieri irregolari che siano già stati detenuti in carcere per più di novanta giorni. Come già accennato nel primo paragrafo di questo capitolo, gli stranieri provenienti dal carcere sono la parte più cospicua dei trattenuti all'interno dei centri. La mancata identificazione durante il periodo di reclusione (assai ricorrente) ha spesso condannato queste persone a scontare una "doppia pena": prima in prigione, poi all'interno dei C.I.E. nei quali, come abbiamo visto, il trattenimento poteva durare per altri diciotto mesi. Con la riforma, invece, *"lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di novanta giorni indicato al periodo precedente, può essere trattenuto presso il centro per un periodo massimo di trenta giorni"*¹⁹, così da limitare l'ulteriore restrizione della libertà personale. Inoltre, *"nei confronti dello straniero a qualsiasi titolo detenuto, la direzione della struttura penitenziaria richiede al questore del luogo le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello stesso. Nei medesimi casi il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche. Ai soli fini dell'identificazione, l'autorità giudiziaria, su richiesta del questore, dispone la traduzione del detenuto presso il più vicino posto di polizia per il tempo strettamente necessario al compimento di tali operazioni. A tal fine il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia adottano i necessari strumenti di coordinamento"*²⁰. Quindi, anche durante il periodo di detenzione, l'amministrazione deve adoperarsi affinché, una volta scontata la pena, lo straniero possa essere rimpatriato nei tempi più brevi possibili.

1.4. L'ordine di allontanamento decorso il tempo massimo di trattenimento

Cosa succede se, raggiunto il termine di novanta giorni, il cittadino straniero trattenuto in un C.I.E. non può essere ancora rimpatriato?

Come accennato in precedenza, dobbiamo fare riferimento all'art. 14, § 5-bis del T.U: *"il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni [...] con provvedimento scritto, recante l'indicazione, in caso di violazione, delle conseguenze sanzionatorie"*. Il c.d. ordine di allontanamento viene emesso in tre precise situazioni:

- Non è stato possibile trattenere lo straniero in un Centro di identificazione e espulsione (per mancanza di posti, ad esempio);
- La permanenza presso uno dei centri non ha consentito l'allontanamento dal territorio nazionale;
- Dalle circostanze concrete non emerge più alcuna prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito e che lo straniero possa essere riaccolto dallo Stato di origine o di provenienza.

¹⁹ Art. 14, § 5 del Testo Unico Immigrazione, così modificato dalla L. 161/2014.

²⁰ *Ibidem*.

In particolare, l'ultimo punto è stato inserito dalla già citata Legge europea 2013 bis, grazie alla quale, finalmente, il testo italiano risulta conforme all'art. 15, § 4 della Direttiva Rimpatri, secondo cui *“quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi [...], il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata”*. Difatti, se il trattenimento non è uno strumento per sanzionare lo straniero irregolare, ma un mezzo per agevolare l'esecuzione del rimpatrio, è inevitabile che esso debba cessare nel momento in cui l'allontanamento appaia impossibile.

Ma non è finita qui. Il comma 5-ter dell'art. 14 elenca le sanzioni previste per la violazione dell'ordine disposto dal questore e, quindi, per lo straniero che resta indebitamente sul suolo italiano allo scadere del termine di sette giorni:

- Una multa da 10.000 a 20.000 euro nel caso in cui il respingimento o l'espulsione sono stati disposti ai sensi dell'art. 13, § 4 (casi che consentono l'accompagnamento coattivo) o se lo straniero, ammesso ai programmi di rimpatrio volontario (che esamineremo nell'ultimo capitolo), vi si è sottratto, salvo giustificato motivo;
- Una multa da 6.000 a 15.000 euro se l'espulsione è stata disposta in base all'art. 13, § 5 (richiesta e concessione di un termine per la partenza volontaria), salvo giustificato motivo.

Inoltre, valutato il singolo caso e salvo che lo straniero si trovi già detenuto in carcere, il questore, dopo la violazione dell'ordine di allontanamento, provvede all'adozione di un nuovo ordine di espulsione. A questo punto, qualora non si possa procedere all'accompagnamento alla frontiera, possono essere riapplicate le disposizioni previste, nello stesso articolo, dal comma 1 (trattenimento nei Centri di identificazione e espulsione in presenza di situazioni transitorie che ostacolano il rimpatrio) e dal già citato 5-bis (ordine di allontanamento). Sembra, dunque, possibile la ripetizione all'infinito dell'ordine del questore; si crea, in questo modo, una “circolo vizioso” che intrappola lo straniero irregolare nella sequenza: “trattenimento nei CIE-ordine di allontanamento-nuovo trattenimento nei CIE”²¹. È questa la sorte degli inespellibili di fatto, per i quali l'art. 6, § 4 della Dir. 2008/115/CE prevede soltanto: *“In qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare”*, consentendo ai singoli stati di decidere liberamente circa la situazione giuridica di questa categoria di persone.

²¹ M. Pellissero, *Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrazione irregolare nello stato di prevenzione*, in Maccarelli M., Palchetti P. e C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, Eum, 2012.

1.5. Il trattenimento del richiedente protezione internazionale

In linea generale, per la normativa europea vale il principio fondamentale secondo cui “nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale”²². Ci sono, tuttavia, delle eccezioni: esistono alcune categorie specifiche di richiedenti che, con presupposti e condizioni completamente diversi da quelli illustrati finora, possono essere trattenute in un C.I.E. nell’attesa di una risposta dalla Commissione Territoriale. Per questo motivo, ho scelto di dedicare un apposito paragrafo al trattenimento dei richiedenti asilo.

In base all’art. 6, § 2 del recente D.Lgs. 142/2015, il richiedente può essere trattenuto, dopo una valutazione caso per caso, quando:

- a) Ha commesso i reati gravi non politici nel senso dell’art. 1, par. F della Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo status di rifugiato²³;
- b) È considerato un pericolo per l’ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato oppure si trova nelle condizioni di pericolosità sociale alle quali sono applicabili misure di prevenzione o ancora, è sospettato di operare per organizzazioni terroristiche²⁴;
- c) Costituisce un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica. In questo caso, la pericolosità viene valutata dal questore²⁵ sulla base di eventuali condanne, anche con sentenza non definitiva, per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina o per reati legati al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
- d) Sussiste il rischio di fuga del richiedente. Il rischio di fuga viene valutato dal questore, caso per caso, in base alla sussistenza di un precedente uso sistematico di dichiarazioni false sulle proprie generalità al fine di impedire l’esecuzione di un provvedimento di espulsione oppure in base alla violazione, da parte dello straniero, dei provvedimenti indicati all’art. 13, co. 5, 5.2 e 13, o all’art. 14 del T.U.²⁶;
- e) Al momento della presentazione della domanda lo straniero, oggetto di un provvedimento di espulsione o di respingimento, era già trattenuto in un C.I.E. e vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda sia stata presentata al solo scopo di impedire l’esecuzione del rimpatrio.

Per le prime quattro ipotesi, il trattenimento è adottato ai sensi dell’art. 14 del D.Lgs. 286/1998 (quindi, secondo le modalità illustrate nel par. 1), mentre, qualora il trattenimento sia già in corso, il questore

²² Direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, attuata in Italia con il recente D.Lgs. 142/2015.

²³ Crimini di guerra, crimini contro la pace o contro l’umanità; crimini gravi di diritto comune commessi fuori dal paese ospitante prima di essere ammessi come rifugiati; atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.

²⁴ Situazioni indicate agli art. 13, § 1 e 2, lettera c del D.Lgs. 286/1998; art. 3, § 1 del D.L. 144/2005, convertito, con modificazioni, dalla L. 155/2005.

²⁵ Anche nel caso dei richiedenti asilo è stata molto criticata l’eccessiva discrezionalità attribuita al ruolo del questore (Senato della Repubblica, *Op. cit.* p. 1)

²⁶ Ovvero, violazione dell’ordine di allontanamento o delle condizioni previste dai programmi di rimpatrio volontario; inosservanza del divieto di reingresso successivo all’espulsione; indebito allontanamento da un C.I.E.

ne chiede una proroga al tribunale in composizione monocratica, per un periodo ulteriore di massimo sessanta giorni. In ogni caso, il trattenimento di un richiedente non può superare i dodici mesi complessivi.

La domanda presentata dal richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento viene esaminata in via prioritaria attraverso una procedura accelerata, che vedremo nel dettaglio. Il questore, ricevuta la domanda di protezione internazionale, trasmette gli atti alla competente Commissione territoriale che, “entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all’audizione” e adotta la decisione entro i successivi due giorni²⁷. Tali termini possono essere superati, se necessario, per assicurare un esame completo e adeguato della domanda, rispettando, però, i limiti di tempo indicati dall’art. 27, § 3 e 3-bis del D.Lgs. 25/2008 che, nel caso dei richiedenti trattenuti in un C.I.E., sono ridotti ad un terzo²⁸. Nell’ipotesi di rigetto della domanda da parte della Commissione territoriale, lo straniero, qualora ricorrano i presupposti indicati agli art. 13 e 14 del D.Lgs. 286/1998, rimane in stato di trattenimento per la durata massima prevista dal T.U. (tre mesi). Se poi il richiedente decide di presentare ricorso avverso la suddetta decisione di rigetto, il trattenimento nel centro perdura per tutto il tempo in cui l’interessato è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto (senza superare il già citato limite dei dodici mesi). Infine, la domanda di protezione internazionale viene considerata ritirata qualora il richiedente trattenuto chieda di essere rimpatriato.

Per concludere questa parte sui termini di trattenimento del richiedente asilo, vorrei riportare un’analisi svolta dall’ASGI²⁹ in merito ai profili di dubbia legittimità di questa riforma. Occorre evidenziare che la durata complessiva dei periodi di trattenimento cui possono essere sottoposte alcune categorie di richiedenti asilo (dodici mesi) è molto superiore a quella prevista per altri casi di stranieri irregolari i quali, essendo oggetto di un provvedimento di espulsione, vengono successivamente trattenuti in un C.I.E. (tre mesi). Sicuramente, questa ipotesi di trattenimento è collegata a possibili situazioni di abuso da parte di soggetti ritenuti pericolosi per l’ordine pubblico o per la sicurezza dello stato o, in ultima istanza, potrebbe essere usata come espediente per evitare di essere rimpatriati. Tuttavia, nel rispetto della Dir. 2013/33/UE, secondo la quale “un richiedente è trattenuto solo per un periodo più breve possibile”, tale disparità di trattamento appare di dubbia legittimità costituzionale, in quanto non conforme all’art. 3 Cost. (principio di eguaglianza) perché discriminatorio e ingiustificato, almeno nei confronti dello straniero che, solo dopo

²⁷ Art. 28-bis, § 1 del D.Lgs. 25/2008 così modificato dal D.Lgs. 142/2015.

²⁸ Riperto testualmente il dettato dell’art. 27, § 3 e 3-bis del D.LGS. 25/2008 così come modificato dal D.Lgs. 142/2015:

3. Qualora la Commissione territoriale, per la sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, non abbia potuto adottare la decisione entro i termini di cui al comma 2, informa del ritardo il richiedente e la questura competente. In tal caso, la procedura di esame della domanda è conclusa entro sei mesi. Il termine è prorogato di ulteriori nove mesi quando:

- a) l’esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto o in diritto;
- b) in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente;
- c) il ritardo è da attribuire all’inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione di cui all’articolo 11.

3-bis. In casi eccezionali, debitamente motivati, il termine di nove mesi di cui al comma 3 può essere ulteriormente prorogato di tre mesi ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda.

²⁹ N. Morandi, G. Schiavone, P. Bonetti (a cura di), *Prime note sul decreto legislativo 18 agosto 201, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, ASGI, 1.10.2015.

essere stato trattenuto, decide di presentare domanda di protezione internazionale. Altri due aspetti del decreto legislativo sono stati criticati dal documento dell'ASGI. In primo luogo, le scansioni temporali indicate dall'art. 28-bis, § 3 del D.Lgs. 25/2008 e riprese dall'art. 6, § 6 del recente D.Lgs. 142/2015, rendono oggettivamente abnorme la modulazione del termine massimo per la durata del trattenimento. Nel caso in cui l'iniziale termine di nove giorni, previsto dalla procedura accelerata, non possa essere rispettato, sono concesse delle proroghe rispettivamente di due mesi, poi di ulteriori tre mesi e, infine, di venti giorni. I termini di trattenimento indicati dall'articolo non possono essere modificati dal giudice, come vorrebbe la riserva di giurisdizione sancita dall'art. 13 Cost. in materia di restrizioni della libertà personale, ma sono collegati ai tempi e alle proroghe necessarie per l'esame della domanda (art. 27, § 3 e 3-bis già citati), che vengono decisi, caso per caso, dalla Commissione territoriale, quasi in modo insindacabile. In secondo luogo, l'art. 6, § 7 del recente decreto, quando prevede il trattenimento del richiedente in conseguenza del ricorso giurisdizionale per tutto il tempo in cui l'interessato è autorizzato a rimanere sul suolo italiano, di fatto, disincentiva il diritto alla difesa, previsto dall'art. 24 Cost. e contrasta, quindi, con il diritto a un ricorso giudiziario sancito dalla direttiva europea.

Capitolo 2

Il funzionamento dei C.I.E. (dalla teoria alla pratica)

Premessa: la riserva di legge

Dovrò, in questa sede, riprendere la già citata Sent. 105/2001 della Corte di Cassazione. Come abbiamo detto nel Cap. 1, par. 2, “*il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell’articolo 13 della Costituzione*”. Nello specifico, rispetto alle limitazioni della libertà personale, l’art. 13, §2 Cost. stabilisce: “*Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge*”; il che implicherebbe una riserva di legge assoluta sia sulla modalità di organizzazione interna ai C.I.E., sia sulle condizioni di vita dei reclusi. La realtà è ben diversa.

Per le condizioni generali di trattenimento all’interno degli istituti penitenziari, la L. 354/1975 pianifica e organizza nel dettaglio tutti gli aspetti della vita quotidiana di un detenuto, dalle condizioni essenziali di igiene personale che devono essere garantite, all’alimentazione e all’assistenza sanitaria; dal vestiario e corredo che devono essere forniti ai trattenuti, fino all’assegnazione a determinate sezioni o alle modalità di svolgimento delle visite. Solitamente, per previsioni così specifiche, si fa ricorso al regolamento attuativo, norma di rango secondario e non a leggi parlamentari, caratterizzate dai principi di generalità e astrattezza³⁰.

In confronto, la base legislativa in materia di detenzione amministrativa risulta piuttosto carente. Il D.Lgs. 286/1998 tocca l’argomento in modo più concreto solamente agli articoli 14, § 2 e 2, § 6. Le indicazioni fornite, piuttosto generiche, prevedono soltanto che lo straniero trattenuto nel centro abbia diritto alla necessaria assistenza e al pieno rispetto della sua dignità, alla libertà di corrispondenza anche telefonica con l’esterno e ad essere informato di tutti i provvedimenti di espulsione, respingimento o trattenimento che lo riguardano, tradotti in una lingua da lui comprensibile o da lui indicata tra inglese, francese e spagnolo.

Per il resto, si può quasi dire che le fonti cui fa riferimento il sistema dei C.I.E. siano state costruite secondo una tecnica a *matrioska*³¹: il T.U. rinvia alla fonte regolamentare (DPR 394/1999) che, a sua volta, rimanda a fonti sub regolamentari, facenti capo a due Decreti del Ministero dell’Interno (uno del 21 novembre 2008³² e l’altro del 20 ottobre 2014³³), che rappresentano il reale corpo normativo in materia. La riserva di legge richiesta dall’art. 13, § 2 Cost., di rimbalzo in rimbalzo, finisce per essere soddisfatta da atti di rango subordinato.

³⁰ Cfr. http://www.academia.edu/4774371/Sgraditi_Ospiti_La_detenzione_amministrativa_dei_migranti_in_Italia_e_in_Europa

³¹ Termine preso da un articolo di A. Pugiotto, *La “galera amministrativa” degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, 2014.

³² Schema di Capitolato d’appalto per la gestione dei centri di accoglienza per immigrati.

³³ Regolamento recante: “Criteri per l’organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione e espulsione previsti dall’articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni”.

Il modello appena illustrato appare in contrasto con il dettato costituzionale e risulta del tutto inadeguato per garantire il corretto funzionamento del sistema dei C.I.E. L'assenza di una solida disciplina legislativa comune rende facilmente possibile una disparità di trattamento tra i diversi centri presenti sul territorio, nonché un diverso grado di flessibilità nei diritti concessi all'interno degli stessi C.I.E. Si finisce, quindi, per trattare la forma di detenzione meno grave (ovvero, quella amministrativa) in modo peggiore rispetto alla sua forma più dura (la detenzione in carcere). Il Testo Unico Immigrazione mostra tutte le sue lacune e, soprattutto, l'incompatibilità con il principio costituzionale della riserva di legge, sancito dall'art. 13 Cost.

2.1. Condizioni di trattenimento

Al momento dell'ingresso nei Centri di identificazione e espulsione, lo straniero riceve, oltre all'elenco degli avvocati che prestano patrocinio gratuito e all'opuscolo informativo per i richiedenti asilo, la "Carta dei diritti e dei doveri", allegata al D.M. del 20 ottobre 2014. La carta svolge una doppia funzione: oltre a rendere consapevole lo straniero di quelli che sono i suoi diritti e i suoi obblighi derivanti dallo stato di trattenuto, definisce le materie solo genericamente menzionate nel Testo Unico Immigrazione e nel DPR 394/1999. Difatti, le ben note lacune del T.U. non vengono colmate nemmeno dal relativo regolamento di attuazione che, all'art. 21, § 1, si limita a garantire allo straniero la libertà di colloquio, la libertà di corrispondenza, anche telefonica e il rispetto dei diritti fondamentali, senza entrare troppo nel dettaglio, ribadendo, semplicemente, quanto già indicato dal D.Lgs. 286/1998. Il regolamento del Ministero dell'Interno, al contrario, entra nel merito di quelle che possono essere considerate solo delle linee guida.

La parte più cospicua della Carta è, sicuramente, quella dedicata ai diritti dello straniero, che contiene ben sedici punti, riassumibili, a mio parere, in cinque categorie: indicazioni riguardanti il diritto di informazione, indicazioni relative alla libertà di colloquio e di corrispondenza, sui beni personali e sulla tutela della persona. Entrando nello specifico, il diritto di informazione, ad esempio, viene meglio delineato, non solo come un diritto passivo, ovvero quello di essere informato in una lingua conosciuta o, comunque, familiare sui motivi del trattenimento e sulle modalità per richiedere asilo (come abbiamo visto in precedenza), ma anche come un diritto attivo, ovvero quello di segnalare l'avvenuto trattenimento a familiari o conoscenti; i colloqui, poi, non possono essere effettuati senza il consenso dell'interessato e vi sono ammessi visitatori esterni (a seguito di un'autorizzazione della Prefettura), rappresentanti istituzionali, nonché il rappresentante dell'UNHCR e il personale dell'Ufficio Immigrazione. La corrispondenza è consentita sia in via epistolare che telefonica, anche grazie all'installazione, da parte del gestore, di apparecchi telefonici nel centro e l'erogazione dei servizi telefonico, postale e telegrafico. Collegate a quest'ultimo punto sono le previsioni in materia di beni personali: per garantire la libertà di corrispondenza, viene fornita allo straniero una tessera telefonica dal valore di 15 euro e viene data la possibilità di inviare, tramite il gestore, tre lettere e tre telegrammi per un ammontare complessivo non superiore ai 15,50 euro. Oltre a ciò, la Carta elenca dettagliatamente tutti i beni che lo straniero deve poter ottenere dall'ente gestore

una volta entrato nella struttura: medicinali (solo se autorizzato dal personale medico), prodotti per l'igiene (come lo shampoo, dentifricio, ecc.), materiali per il riposo e la cura della persona (coperte, lenzuola, biancheria e vestiario). Difatti, proprio come per il carcere, l'immigrato irregolare che fa ingresso nel C.I.E. affida tutti gli effetti e i risparmi personali all'ente gestore, che ha l'obbligo di conservarli e riconsegnarli solo una volta concluso il periodo di trattenimento. Infine, sono inserite prescrizioni in merito alla tutela della persona, con un occhio di riguardo anche per le differenze di genere. In effetti, oltre alla salvaguardia della salute psico-fisica dei trattenuti e alla garanzia di quei diritti più strettamente collegati alla cultura dello straniero (come il diritto ad esprimersi nella propria lingua o in una lingua nota e la libertà di culto e assistenza religiosa), sono inseriti anche il diritto ad ottenere assistenza da parte di personale dello stesso genere e quello di tutela dal rischio di pregiudizio derivante dall'identità sessuale. Quest'ultimo punto, in particolare, è stato anche inserito per difendere due delle categorie più deboli all'interno dei centri destinati alla detenzione amministrativa, i transgender e gli omosessuali, cui, a volte, viene dedicata una sezione separata da tutti gli altri detenuti, come era successo per il C.I.E. di via Corelli a Milano.

Ai diritti garantiti, però, corrispondono degli obblighi, che riguardano, per la maggior parte, il comportamento da tenere all'interno del centro. Per brevità, li riporto testualmente dal D.M:

- a) Non allontanarsi dal centro;
- b) Rispettare le regole di civile convivenza e avere un atteggiamento di collaborazione con gli operatori del centro;
- c) Rispettare l'igiene personale e la pulizia dei locali;
- d) Rispettare le regole di organizzazione del centro;
- e) Risarcire eventuali danni arrecati a persone o cose.

Non bisogna dimenticare che i Centri di identificazione e espulsione sono pur sempre centri chiusi: per evitare l'indebito allontanamento degli "ospiti" il Questore, d'accordo con il Prefetto e sentito il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, adotta un adeguato servizio di vigilanza, interna ed esterna. Tale servizio viene svolto da personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché da personale delle altre Forze Armate dove previsto e deve articolarsi sulle 24 ore giornaliere. Nella pratica, alle due tipologie di vigilanza sono affidati incarichi diversi: mentre il servizio di vigilanza esterna si occupa, principalmente, di sorvegliare le mura perimetrali e controllare gli accessi al centro, quello interno ha l'obbligo di identificare tutti i visitatori non istituzionali e di intervenire prontamente in aiuto dell'ente gestore in caso di situazioni che turbino l'ordine o la sicurezza pubblica. Malgrado l'elevato livello di sorveglianza, la vigilanza dovrà, comunque, rispettare il diritto alla riservatezza durante i colloqui privati dei trattenuti, mantenendo una condotta discreta.

Come abbiamo detto poco fa, la vigilanza si occupa anche di controllare gli accessi al centro. Sul punto, possiamo distinguere tre categorie di "visitatori", in base ai requisiti richiesti per l'accesso al C.I.E: visitatori che non necessitano di alcuna autorizzazione, visitatori consentiti previa esibizione di una tessera

di riconoscimento e, infine, visitatori ammessi solo con autorizzazione della Prefettura. Nella prima categoria di visitatori rientrano:

- I membri del Governo e del Parlamento nazionale;
- I membri del Parlamento europeo;
- I magistrati nell'esercizio delle loro funzioni;
- Un delegato in Italia dell'UNHCR o i suoi rappresentanti autorizzati;
- Il Garante nazionale per la tutela dei diritti delle persone detenute.

Si tratta, in questo caso, di visitatori istituzionali ai quali è richiesta solamente la tempestiva segnalazione alla Prefettura. Per di più, i soggetti appena elencati possono avviare colloqui riservati con i trattenuti che ne facciano richiesta. La seconda categoria indicata comprende, invece, tutto il personale di servizio, con delle piccole differenze: le Forze dell'Ordine, il Giudice competente, il personale della ASL competente e quello della Prefettura hanno il solo obbligo di esibire la tessera di riconoscimento, mentre tutto il personale addetto ai servizi del centro, oltre ad esibire il cartellino, deve essere presente in una lista fornita dallo stesso ente gestore. Infine, come accennato poc'anzi, è prevista una terza categoria di visitatori ammessa solo con l'autorizzazione della Prefettura. In un primo caso si tratta di soggetti che possono essere autorizzati direttamente dal Prefetto:

- Rappresentanti di enti, associazioni di volontariato o di cooperative di solidarietà sociale con i quali la Prefettura o, più in generale, il Ministero dell'Interno ha stipulato accordi di collaborazione per svolgere attività di assistenza;
- Garanti regionale per la tutela dei diritti dei detenuti.
- In un secondo caso, invece, l'autorizzazione della Prefettura è subordinata al nulla osta della Questura e al parere favorevole del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione:
- Giornalisti e foto-cineoperatori;
- Ministri di culto richiesti dallo straniero;
- Coniuge, figli e familiari;
- Personale della rappresentanza diplomatica o consolare del paese di origine richiesti dallo straniero;
- Altri soggetti che ne facciano motivata richiesta.

Per i giornalisti che negli anni hanno provato a denunciare le condizioni di trattenimento degli immigrati irregolari, entrare nei C.I.E. è sempre stato difficile. Un esempio indicativo è quello della circolare n. 1305 del 1° aprile 2011 con la quale il Ministero dell'Interno, guidato da Roberto Maroni, a causa dei continui sbarchi sulle coste italiane e dell'emergenza "immigrazione", vietava l'ingresso in tutti i centri per migranti a giornalisti, cine-operatori e fotografi, violando l'art. 21 Cost. sulla libertà di informazione. La controversia si è, fortunatamente, risolta con il ritiro del divieto, attraverso il Decreto Ministeriale voluto dalla successiva Ministra dell'Interno Anna Maria Cancellieri, che ha raccolto le forti proteste dell'opinione pubblica. La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani ha approvato, il 29

ottobre del 2013, una risoluzione con la quale chiedeva il libero accesso ai centri per giornalisti e foto cineoperatori anche senza l'autorizzazione prefettizia. Come abbiamo visto dal D.M. del 20 ottobre 2014, la richiesta non è stata ascoltata.

Per quanto riguarda le condizioni di trattenimento del richiedente protezione internazionale, si rimanda, anche qui, alle modalità indicate dall'art. 14 del D.Lgs. 286/1998 e dall'art. 21 del DPR 394/1999. Difatti, nei Centri di identificazione e espulsione, i richiedenti asilo fanno sicuramente parte di quelle categorie di trattenuti che, come vedremo più avanti al par. 4, meritano una maggiore tutela e assistenza. Per questo viene loro assicurata una sistemazione separata, anche nel rispetto delle differenze di genere; viene preservata l'unità e l'intimità del nucleo familiare attraverso una sistemazione separata; per gli accessi vale sempre quanto detto finora. Infine, non possono essere trattenuti i richiedenti le cui condizioni di salute non sono compatibili con il trattenimento e deve essere garantita una periodica verifica sulla sussistenza di condizioni di vulnerabilità che richiedono assistenze particolari.

Il regolamento del Ministero dell'Interno risponde all'esigenza di uniformare le regole e i livelli dei servizi offerti all'interno dei C.I.E; è per questo che le previsioni contenute nel testo sono così dettagliate. Purtroppo, l'intervento ministeriale non ha raggiunto lo scopo: persistono ancora delle criticità nelle strutture, sia sul piano dei diritti, sia per quanto riguarda la gestione delle stesse.

Negli ultimi anni, associazioni indipendenti e organismi istituzionali hanno pubblicato rapporti in materia, dopo un attento esame sulle condizioni di trattenimento alle quali sono sottoposti gli stranieri all'interno dei C.I.E. presenti sul territorio italiano. Dall'analisi delle relazioni, emergono degli elementi ricorrenti. Primo fra tutti, la mancanza di un'adeguata informazione tra i trattenuti sui loro diritti e doveri, nonché sul regolamento interno del centro. Nonostante sia previsto, come già detto, che lo straniero riceva, al momento dell'ingresso, la Carta dei diritti e dei doveri insieme al regolamento del centro, questo non avviene in tutti le strutture o, comunque, avviene in modo difforme, per esempio affiggendo il volantino nei locali dei servizi dell'ente gestore oppure attraverso la trasmissione di un documento contenente informazioni a volte erronee. Questi episodi sicuramente non favoriscono i trattenuti che, molto spesso, si trovano a non sapere quali siano i motivi della loro detenzione o, fatto ancora più grave, non sanno della possibilità di poter chiedere protezione internazionale. Frequentemente, sono state riscontrate situazioni in cui gli stranieri non sono a conoscenza delle procedure richieste per poter vedere il proprio avvocato d'ufficio, né tantomeno della possibilità di poterne nominare uno di fiducia: molti degli intervistati dalle commissioni hanno addirittura affermato di non sapere come si chiamasse l'avvocato assegnatogli, tanto che nei fogli consegnati ai detenuti, al posto delle generalità del difensore era presente la scritta "ufficio". In più, l'assenza di mediatori linguistici porta gli stranieri, nella maggior parte dei casi, a diffidare degli avvocati, dei giudici e dei medici, in quanto percepiti come "custodi", rendendo ancora più difficile il servizio di assistenza. Infine, molti lamentavano difficoltà nel contattare i propri familiari: chi perché non sapeva usare le schede fornite dal gestore, chi perché aveva ricevuto delle schede incompatibili con le sim card del proprio paese d'origine (come nel C.I.E. di Trapani Milo) o ancora, per l'esigua presenza di apparecchi

telefonici fissi nel centro. Ma anche altri beni distribuiti dall'ente gestore risultano scarsi: *in primis* i prodotti per l'igiene personale, le lenzuola e il vestiario. Per quanto riguarda la libertà di colloquio, invece, in alcuni centri essa viene talvolta limitata dalla disponibilità di locali adeguati per le visite, come avviene per il C.I.E. di Torino, che ha adibito un'unica stanza ai colloqui con gli avvocati e con i parenti, alle audizioni in commissione e alle convalide di trattenimento, con una evidente limitazione dei diritti dei trattenuti influenzata dalle necessità del momento. Inoltre, appare difficoltosa o esclusa la possibilità di visite da parte di persone che non siano familiari, ma che possono essere persone importanti per i trattenuti, come gli amici, oppure medici, rappresentanti di associazioni o di enti di tutela esterni al centro. Il più delle volte, non viene garantito il diritto alla riservatezza del colloquio con i visitatori esterni, data la continua presenza degli agenti di polizia.

Dopo questa breve panoramica, merita una menzione approfondita la parte dedicata alla tutela della persona. Innanzitutto, "l'unica ipotesi di divisione attuata all'interno dei centri riguarda il genere"³⁴. Alla luce di quanto spiegato nel Cap. 1, par. 1, questa caratteristica comporta un'elevata eterogeneità e promiscuità delle persone presenti, con la conseguente diversità delle storie e delle provenienze geografiche dei trattenuti: non si tiene conto dei differenti status giuridici, tantomeno delle ragioni per cui quegli stranieri sono presenti in modo irregolare sul territorio italiano; gli incensurati sono equiparati agli ex-detentuti e una vittima potrebbe ritrovarsi con il suo sfruttatore. Queste situazioni paradossali, unitamente alle condizioni esaminate finora e alle altre che vedremo in seguito, non fanno altro che aumentare il livello di tensione all'interno dei centri. Lo stato di malessere si manifesta, il più delle volte, con atti di autolesionismo, attraverso ferite da taglio o ingestione di corpi estranei, fino anche al suicidio. Le motivazioni possono essere delle più varie: dalla speranza di ottenere un trasferimento in strutture esterne per visite mediche approfondite, al gesto di protesta contro un trattenimento o una condizione considerata illegittima o, persino, come sintomo di un profondo disagio psichico, anche questo nato da cause diverse. Il fatto di essere stati privati della libertà per uno status personale e non per aver commesso un crimine, lo stato di assoluta incertezza sul proprio futuro possono avere ripercussioni sulle condizioni mentali dello straniero trattenuto. Anche (questo è il caso più frequente) la paura di rivedere la propria famiglia nel paese di origine può spingere un trattenuto al suicidio: i progetti migratori di molti "ospiti" dei C.I.E. non sono progetti individuali, ma familiari. L'individuo è sempre portatore di un mandato familiare e il legame fra chi parte e chi resta è comunque molto forte: l'obiettivo è quello di garantire una migliore condizione economica al gruppo familiare e le aspettative che accompagnano il viaggiatore sono altissime; un rimpatrio rappresenta il fallimento, la delusione che accompagnerà la vita dello straniero e delle persone che contavano su di lui³⁵. In ogni caso, è alla luce dei ripetuti atti di autolesionismo e tentativi di suicidio che si possono comprendere le austere indicazioni del D.M. che, all'art. 4, vieta agli stranieri l'introduzione nei centri di "*strumenti atti ad offendere, compresi specchi, rasoi, occhiali da sole, accendini, fiammiferi e altro materiale infiammabile,*

³⁴ Ministero dell'Interno, Documento Programmatico dei Centri di Identificazione e di Espulsione, Roma, 2013.

³⁵ Cfr. CNEL, *La famiglia nell'immigrazione: condizioni di vita e culture a confronto*, Roma, 2004.

cinture, bretelle, sciarpe ed affini [...] L'uso di penne e matite, vietato all'interno dei moduli abitativi, deve comunque avvenire sotto la stretta sorveglianza dell'ente gestore, che provvederà a ritirarle al cessare delle esigenze". Inoltre, molto diffuso è l'uso di psicofarmaci, in particolare ansiolitici, come il benzodiazepine, il clonazepam e il biperidene. Ad abusarne non sono solo i trattenuti che ne fanno richiesta per placare il malessere provocato dall'internamento, ma anche e soprattutto, ex-detenuiti e tossicodipendenti. Difatti, tali sostanze sono anche conosciute come "droghe da strada", in quanto facilmente reperibili e poco costose; gli effetti sono, principalmente, ansietà, euforia, stati di eccitazione e disturbi comportamentali³⁶.

2.2. L'ente gestore: gli appalti e i servizi forniti

Il DPR 394/1999 offre delle indicazioni molto generiche anche in merito al sistema di gestione dei C.I.E; in proposito, faremo riferimento all'art. 22, § 1: *"Il prefetto della provincia in cui è istituito il centro di permanenza temporanea e assistenza provvede all'attivazione e alla gestione dello stesso [...] anche mediante la stipula di apposite convenzioni con l'ente locale o con soggetti pubblici o privati che possono avvalersi dell'attività di altri enti, di associazioni del volontariato e di cooperative di solidarietà sociale"*.

Ad entrare nel merito dei servizi forniti e delle modalità con le quali gli stessi vengono garantiti è lo schema di capitolato di gara di appalto unico adottato con il Decreto Ministeriale del 21 novembre 2008. Le attività richieste agli enti gestori prevedono: servizio di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione (registrazione degli ospiti e dei visitatori, tenuta del magazzino, controllo degli importi fatturati in bolletta, lavori di manutenzione non superiore al valore di 1.000 euro); servizio di assistenza generica alla persona (mediazione linguistica/culturale, informazione sulla normativa in materia di immigrazione, orientamento sulle regole del centro, distribuzione dei pasti, servizio barberia e lavanderia, sostegno socio-psicologico e organizzazione del tempo libero); servizi di assistenza sanitaria (screening medico d'ingresso e compilazione di una scheda sanitaria per ogni ospite, primo soccorso sanitario in un apposito presidio medico, nonché somministrazione dei farmaci prescritti dal medico e assistenza ai pazienti presenti nell'infermeria); servizio di pulizia e igiene ambientale (pulizia dei locali diurni e notturni, disinfestazione, raccolta e smaltimento dei rifiuti speciali, cura delle aree verdi); fornitura di pasti, effetti lettereschi, prodotti per l'igiene personale, vestiario e generi di conforto. Inoltre, come indicato all'art. 5 dello schema, tutti questi servizi devono essere assicurati nell'arco delle 24 ore giornaliere articolate nel servizio diurno (dalle ore 8.00 alle ore 20.00) e notturno (dalle ore 20.00 alle ore 8.00).

La gestione del centro viene aggiudicata, previo avviso pubblico, a favore del soggetto che presenta il prezzo più basso (art. 7): il prezzo complessivo viene determinato sulla base di un canone annuo, rapportato alla capienza della struttura e moltiplicato per tre annualità (ovvero per la durata dell'appalto). Il calcolo appena illustrato porta a definire l'importo massimo per l'erogazione dei servizi elencati e costituisce l'importo a base d'asta. Tuttavia, pur essendo emanati avvisi pubblici per la gestione dei centri, persistono

³⁶ Cfr. MEDU, *Arcipelago CIE*, maggio 2013.

problemi che rendono tutt'ora i costi di gestione dei C.I.E. poco trasparenti: abbiamo casi di enti gestori poco affidabili (come vedremo più avanti) e Prefetti reticenti a mostrare i testi delle convenzioni stipulate ai soggetti terzi autorizzati, ovvero Parlamentari, associazioni di tutela, operatori dell'informazione. In questa materia è il Prefetto ad avere il controllo: egli valuta autonomamente la qualità complessiva dell'offerta. L'analisi dei bandi effettuata da Lunaria ha evidenziato alcune criticità, che qui riporto testualmente:

1. In alcuni casi, tra la data di pubblicazione e la data di scadenza del bando intercorre un periodo di tempo breve [...]: per l'elaborazione di progetti così impegnativi, un periodo di tre settimane sembra eccessivamente limitato, a meno che non si intenda favorire l'ente gestore attuale;
2. Tutti i bandi di gara prevedono una durata triennale delle convenzioni di servizio, ma non in tutti i casi è indicata nel bando la data prevista per l'avvio della nuova convenzione, il che segnala una persistente difficoltà nella programmazione della gestione;
3. Dal dicembre 2011 in poi, tutti i bandi prevedono un costo pro capite/pro die massimo pari a 30 euro più iva³⁷.

Le gare di appalto al ribasso, infatti, portano gli enti gestori a presentare offerte il più basse possibile, le quali, ovviamente, non consentono di raggiungere la qualità minima dei servizi richiesta dallo schema di capitolato d'appalto: un esempio è il caso della cooperativa Auxilium³⁸, che ha stipulato una convenzione con la Prefettura per la gestione del C.I.E. di Ponte Galeria a Roma proponendo un prezzo di 41 euro pro die/pro capite, oltretutto superiore rispetto alla media di altri bandi. Il direttore della cooperativa dichiarava che di quei 41 euro, 32 servivano per pagare il personale, 3,5 euro venivano consegnati ai migranti come *pocket money* da spendere nel centro e i restanti (poco meno di 5 euro) dovevano essere coprire tutte le spese di vitto e alloggio. Citando il rapporto di Lunaria, "gara al ribasso vuol dire anche questo:

sottodimensionamento del personale, salari bassi, ritardi nei pagamenti degli stipendi e spiccioli per pagare il resto delle spese, tra le quali quelle per i pasti non dovrebbero essere considerate esattamente un lusso". Spesso, in effetti, risultano carenti gli spazi e le attività ricreative, per non parlare dei luoghi dedicati alle attività di culto che sono del tutto insufficienti. In più, sebbene il Regolamento del 20 ottobre 2014 preveda la possibilità di sottoscrivere protocolli d'intesa con strutture sanitarie esterne al centro in caso di cure o servizi specialistici, anche l'assistenza sanitaria fornita dalle cooperative si mostra carente. Il personale medico viene scelto direttamente dall'ente gestore, che purtroppo è in grado di fornire solo un servizio sanitario di primo livello, mancando le figure specialistiche (come psichiatri e ginecologi). Inoltre, fra trattenuti e personale sanitario esiste una reciproca sfiducia che compromette le basi del rapporto paziente-medico: da un lato, infatti, i primi tendono a considerare dottori e infermieri come custodi e, quindi, a diffidarne; i secondi, invece, nutrono continuamente sospetti sulla veridicità dei sintomi dichiarati dai migranti, il cui unico scopo, dal loro punto di vista, sarebbe quello di farsi trasferire presso altre strutture per tentare la fuga. A volte, sono le stesse strutture a non consentire una corretta erogazione dei servizi previsti,

³⁷ Lunaria (a cura di), *Costi disumani, La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*, 2013.

³⁸ La visita nel C.I.E., effettuata da una delegazione della campagna LasciateCIEntrare, risale al 2 febbraio 2013.

in quanto fatiscenti o inagibili (di solito anche a causa di rivolte interne da parte dei trattenuti che danneggiano in parte il centro), con la conseguenza di una riduzione della capienza reale del C.I.E.

I. Casi di mala gestione:

La cooperativa Connecting People, il C.I.E. di Gradisca d'Isonzo

Nel 2006, sul territorio di Gradisca d'Isonzo (Go), era stato costruito un C.I.E. che, dal 2008 al luglio 2015, era stato affidato alla gestione della cooperativa Connecting People³⁹. Il centro era stato diviso in tre aree (verde, rossa e blu), ma, dal 2011, per lavori di ristrutturazione, solo l'area rossa era agibile, portando il numero dei posti disponibili a quota 64. La cooperativa si occupava del servizio pasti, dell'assistenza sanitaria e della cura dell'igiene; tuttavia, la struttura mostrava delle carenze: le finestre degli alloggi erano sigillate, i bagni erano ciechi, le condizioni igieniche precarie, le possibilità di movimento molto limitate. Per questo, il clima tra i trattenuti nel centro è sempre stato tesissimo: il 31 ottobre 2013, per protesta contro le condizioni di trattenimento cui erano costretti, alcuni tra gli stranieri presenti sono saliti sul tetto dell'edificio, mentre altri hanno bruciato i materassi e danneggiato le stanze. A seguito di questo ennesimo episodio di rivolta, il Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione diritti umani Manconi aveva chiesto la chiusura del centro al Ministro dell'Interno Angelino Alfano, anche alla luce delle molte segnalazioni da parte degli amministratori degli enti locali del territorio di Gradisca d'Isonzo che lamentavano la difficoltà nel reperire informazioni riguardo alla gestione del centro, in quanto impossibilitati ad entrarvi senza l'autorizzazione della Prefettura. Di conseguenza, nei primi di novembre, il C.I.E. è stato svuotato e i migranti trasferiti. Ai problemi appena illustrati, bisogna aggiungere il costante ritardo della gestione Connecting People nei pagamenti dei dipendenti. Negli anni sono stati innumerevoli gli incontri tra i sindacati, gli enti locali e la Prefettura per risolvere la situazione, anche se la stessa cooperativa e la Prefettura hanno sempre sostenuto di non essere responsabili per la mancata erogazione degli stipendi.

Il 13 giugno 2014 si è aperto un processo contro i vertici della Connecting People perché accusati di associazione a delinquere finalizzata alla truffa ai danni dello stato e inadempienze a pubbliche forniture per il periodo di gestione tra il 2008 e il 2011. L'inchiesta della Guardia di Finanza di Udine è terminata con la notifica di conclusione delle indagini a ben ventuno persone e quattro soggetti giuridici (tra le quali la stessa onlus), per associazione a delinquere, reati fiscali, concussione, frode in pubbliche forniture e falso favoreggiamento. Gli indagati avrebbero gonfiato il numero delle presenze all'interno dei centri e le fatture emesse per i servizi svolti, con lo scopo di ottenere dal Ministero dell'Interno maggiori contributi senza fornire i servizi promessi. Inoltre, si sono appropriati di 88.000 euro di *money gram*, ovvero del denaro inviato agli ospiti del centro dai propri familiari residenti all'estero. Anche nella gestione del C.A.R.A. non sono mancati episodi di corruzione: i richiedenti asilo hanno denunciato più volte la mancata erogazione del

³⁹ La cooperativa gestiva anche il vicino C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo.

pocket money giornaliero del valore di 2,50 euro e la sua sostituzione con sigarette e schede telefoniche le quali, a detta della direttrice del centro, se inutilizzate potevano, in ogni caso, essere rivendute dagli stranieri.

Il C.I.E. è stato poi riaperto, ma trasformato in un C.A.R.A. pronto ad accogliere richiedenti asilo. Tuttavia, le carenze strutturali, le persistenti mancanze nei servizi e l'inadeguatezza dell'edificio continuano a destare l'indignazione delle associazioni indipendenti e dell'opinione pubblica, tanto da identificarlo con il nome "Mostro di Gradisca"⁴⁰.

2.3. Monitoraggio delle condizioni all'interno dei centri

L'art. 14, § 2 del T.U. Immigrazione dispone che lo straniero sia trattenuto secondo "*modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità*". Per questo motivo, lo schema di capitolato d'appalto stabilisce, all'art. 23, gli standard di gestione in base ai quali l'assistenza e il rispetto della dignità del trattenuto nel centro devono essere valutati: primo fra tutti, la completezza dell'accoglienza e del primo soccorso (misurata sull'organizzazione predisposta alla registrazione e prima sistemazione del migrante); poi, la regolarità e puntualità delle prestazioni oggetto dei servizi (relative al rispetto degli impegni contrattuali assunti circa le qualificazioni professionali effettive dei dipendenti e le unità del personale da impiegare); rileva, altresì, la capillarità del servizio di assistenza generica alla persona (ovvero, effettiva efficacia della mediazione linguistico/culturale, dell'assistenza psicologica e sociale e del metodo di diffusione della conoscenza delle regole comportamentali nel centro); sono comprese, inoltre, l'adeguatezza del presidio sanitario e l'organizzazione predisposta per affrontare le urgenze sanitarie; contano, infine, anche l'accessibilità e fruibilità dei servizi, la pulizia degli ambienti e la congruità, qualitativa e quantitativa, alle specifiche tecniche dei beni forniti. Nella pratica, però, chi si occupa di controllare e valutare la presenza dei suddetti requisiti di "vivibilità" del C.I.E.?

Dobbiamo ricordare che è il Prefetto a stipulare le convenzioni con gli enti gestori, quindi sarà nel suo stretto interesse verificare le condizioni effettive di trattenimento. Infatti, il D.M. del 20 ottobre 2014, all'art. 8, prevede che sia la stessa Prefettura ad individuare le modalità per lo svolgimento delle attività di monitoraggio. A tal fine, saranno disposti frequenti sopralluoghi, anche collegiali, non preannunciati all'ente gestore, durante i quali saranno concessi colloqui sia con il personale sia con i trattenuti; per di più è previsto un servizio di segnalazione dedicato direttamente agli stranieri. Naturalmente, i risultati delle attività di controllo andranno trasmessi al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. Lo schema di capitolato d'appalto, all'art. 24, specifica che lo stesso ente gestore, per facilitare le attività di verifica del Prefetto, ha l'obbligo di trasmettere alla Prefettura report bimestrali sui servizi effettivamente erogati, evidenziando le criticità, i flussi delle presenze e le eventuali situazioni di emergenza incontrate. Nello specifico, nel report devono essere inserite:

⁴⁰ Progetto Meltingpot, *Un anno di accoglienza nel CIE di Gradisca*, gennaio 2016.
<http://www.meltingpot.org/Un-anno-di-accoglienza-nel-CIE-di-Gradisca.html#.V9cBiHOpXqA>

- Quantità delle prestazioni sanitarie effettuate e delle urgenze sanitarie;
- Scheda riassuntiva delle prestazioni di assistenza generica alla persona;
- Numero delle unità di personale impiegato;
- Analisi dei costi del personale;
- Quantità dei beni acquistati.

Va inoltre segnalato il Decreto Legge 146/2013 (c.d. decreto Cancellieri) convertito con modificazioni dalla L. 10/2014. All'art. 7, § 1 del D.L. viene istituito “*presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale»*”. Esso è un organo collegiale i cui membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica e restano in carica per cinque anni non prorogabili. Nel suo mandato, grazie alla previsione inserita nell'art. 7, § 5, lett. e), rientra anche la verifica del rispetto degli adempimenti legati agli art. 20, 21 e 22 del DPR 394/1999 presso i C.I.E. previsti dal Testo Unico. Ovviamente, per assicurare la suddetta verifica, il Garante Nazionale può accedere senza alcuna restrizione in qualunque locale dei Centri di identificazione e espulsione.

Purtroppo, nella maggior parte dei casi, i dati rilevanti non vengono pubblicati con regolarità, soprattutto per la difficoltà delle stesse Prefetture nel riceverli dagli Enti gestori, il che getta un'ombra sulla effettiva trasparenza del sistema C.I.E⁴¹. Per ovviare al problema, già nel 2006, il Ministero dell'Interno Giuliano Amato istituì la Commissione De Mistura, che aveva il compito di valutare il sistema dei centri per gli immigrati. È stata la prima commissione istituzionale a toccare con mano quella che era la realtà dei Centri di Identificazione e Espulsione e la prima ad avere una composizione mista, caratterizzata dalla compresenza di membri ministeriali e di appartenenti all'associazionismo, in modo da rendere più completa l'analisi del fenomeno. A quella prima indagine ne sono seguite altre: dopo un iniziale periodo di inattività durato sei anni, gli altri rapporti sono stati pubblicati effettivamente con cadenza annuale, quasi a indicare l'accresciuto interesse sul tema. Nel 2012 la Commissione diritti umani del Senato ha presentato il rapporto *sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri d'accoglienza e trattenimento per migranti in Italia* e, nel 2013, la task-force voluta dalla Ministra Cancellieri ha formulato un “Documento Programmatico sui Centri di Identificazione ed Espulsione” nel quale sono anche state inserite, come per la Commissione de Mistura, proposte volte a migliorare l'operatività e l'uniformità organizzativa dei centri, sebbene molto criticate dall'ASGI⁴². Infine, restano i rapporti più recenti, sempre elaborati dalla Commissione senatoriale dei diritti umani, del 2014 e del 2016, entrambi con caratteristiche che le differenziano da tutte le altre. Sicuramente, il rapporto del 2014 costituisce l'analisi più dettagliata e

⁴¹ Con la risoluzione approvata nel marzo 2014 su C.I.E. (*Doc. XXIV-ter, N. 8*), la Commissione per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani ha chiesto a gran voce al governo di intervenire sulla disciplina relativa alla gestione dei centri, in modo da garantire l'effettivo monitoraggio periodico da parte delle Prefetture.

⁴² Si veda ASGI, *Il Documento programmatico sui C.I.E. del Ministero dell'Interno: un pessimo programma di legislatura*, Torino, 23 aprile 2013. A mio avviso, risulta particolarmente interessante la comparazione tra la Commissione de Mistura e la task-force voluta dalla Ministra in termini di composizione, modalità di lavoro, scopo e risultati delle indagini.

documentata della Commissione mai effettuata finora, presentando, insieme agli esiti dei sopralluoghi, fotografie, articoli di giornale e altri documenti rilevanti per la comprensione del fenomeno. Al contrario, il rapporto del 2016 cerca di esaminare lo stretto legame esistente tra i C.I.E. e una nuova realtà in materia di immigrazione: gli hotspot. Al riguardo, Il 17 novembre 2014, la Camera dei Deputati ha istituito una nuova commissione monocamerale d'inchiesta sul sistema di accoglienza italiano e sui centri di identificazione e espulsione, la quale ha prolungato la durata del lavoro fino al termine dell'attuale legislatura.

Molte sono state, inoltre, le campagne nate direttamente dalla società civile: prima fra tutte la campagna LasciateCIEntrare. Il progetto vede la luce nel 2011, anno in cui viene sospeso l'accesso della stampa ai C.I.E. e ai C.A.R.A. per motivi di sicurezza nazionale, come accennato nel par. 1 del presente capitolo. Richiamando a gran voce l'art. 21 Cost. sulla libertà di stampa, la campagna chiedeva l'abolizione di tale divieto per consentire una maggiore trasparenza sulle già precarie condizioni di trattenimento all'interno dei centri; proprio a seguito della pressione esercitata sulle istituzioni, la Ministra dell'Interno Cancellieri riuscì a ritirare la circolare dopo ben sei mesi di proteste. In ogni caso, l'attività di LasciateCIEntrare non si è fermata: nell'autunno del 2012 è entrata in una nuova fase, ovvero Mai Più CIE, per promuovere azioni di testimonianza e pressione politica a favore della chiusura definitiva dei Centri di Identificazione e Espulsione, anche attraverso la pubblicazione di rapporti elaborati dopo sopralluoghi effettuati in tutta l'Italia. Negli anni, le adesioni alla campagna sono andate aumentando: tra gli Enti e le Associazioni che hanno aderito troviamo Medici per i Diritti Umani, Terre des Hommes, Unione Camere Penali Italiane, CIR, solo per citarne alcuni; risaltano anche nomi ben conosciuti come quello dello scrittore Erri De Luca, di Don Andrea Gallo e del politico ed ex magistrato Luigi de Magistris.

Infine, i C.I.E. italiani sono stati persino oggetto di rapporti a livello internazionale: il Working Group on Arbitrary Detention e lo Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau delle Nazioni Unite hanno più volte seguito missioni in Italia per analizzare la cornice legislativa in tema di immigrazione e le effettive condizioni di diritti umani nel sistema dei Centri per l'immigrazione. Ovviamente, una sezione dell'analisi è stata dedicata ai Centri di Identificazione e Espulsione, riguardo ai quali sono state evidenziate tutte le già citate problematicità, sia legali sia in tema di diritti umani⁴³.

2.4. Categorie vulnerabili

Non tutti gli stranieri irregolari possono essere trattenuti in un C.I.E: è quanto emerge dall'art. 19, § 1 e 2 del Testo Unico sull'Immigrazione, che detta norme di divieto di rimpatrio per quelle particolari categorie di migranti che potrebbero subire un inaccettabile danno personale da un possibile ritorno coatto

⁴³ I rapporti più recenti sono quello pubblicato nel maggio 2015, curato dallo Special Rapporteur (A/HRC/29/36/Add.2) e quello di giugno 2015 del Working Group on Arbitrary Detention (A/HRC/30/36/Add.3). In generale, il capitolo dedicato ai *detention centres for migrants* (centri di detenzione per migranti) è piuttosto breve, ma basta per rilevare tutte le criticità illustrate finora: carenza di attività ricreative, inadeguatezza delle strutture, inefficienza delle cure mediche e personale impreparato sui diritti umani.

nel Paese di origine. Per deduzione logica, se un immigrato non può essere respinto, allora non potrà nemmeno essere rinchiuso in un Centro di identificazione espulsione.

Nello specifico, i primi due commi del suddetto articolo stabiliscono il principio generale secondo cui l'espulsione non è consentita nei confronti di:

- Uno straniero che rischia di essere espulso o respinto verso un paese nel quale potrebbe rischiare di essere perseguito per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione;
- Un migrante che risulta avere un'età inferiore ai diciotto anni, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi;
- Un immigrato in possesso di un permesso di soggiorno (diventato poi permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo), salvo i casi elencati all'art. 9 dello stesso Testo che elenca i casi di revoca del permesso di soggiorno;
- Uno straniero convivente con parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana;
- Donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono.

Inoltre, il D.Lgs. 89/2011, convertito nella legge 129/2011, ha ampliato questo principio generale con il comma 2-bis, inserendovi le cosiddette “categorie vulnerabili”. Testualmente: *“il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate”*. Diversamente dagli altri casi, le espulsioni e i respingimenti di quest'ultima categoria non sono vietate, ma devono rispondere alle esigenze e alle condizioni personali degli stranieri in questione. La nuova disposizione costituisce attuazione della Direttiva Rimpatri e, infatti, rispetta quanto previsto dagli artt. 5, 9, 10, 14, 16 e 17. Tuttavia, risulta un'attuazione carente. Pur individuando le categorie vulnerabili che, come ribadisce la normativa europea, meritano comunque una particolare attenzione e tutela da parte delle istituzioni del paese ospitante⁴⁴, la legge non definisce in alcun modo con quali modalità siano consentite le espulsioni e i respingimenti di questa speciale tipologia di migranti. Il comma citato si limita semplicemente a stabilire che l'appartenenza alle categorie elencate deve essere “debitamente accertata”, senza nemmeno rinviare ad un decreto ministeriale di futura emanazione per ulteriori chiarimenti in materia.

Ad ogni modo, in tutti i casi in cui il rimpatrio non sia consentito, al divieto di espulsione corrisponde il rilascio, da parte del questore, di un permesso di soggiorno in cui viene indicato il motivo che ne costituisce il fondamento:

- a) Minore età, salvo l'iscrizione del minore nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario stranieri, regolarmente soggiornanti in Italia. In caso di minore non accompagnato, il permesso è

⁴⁴ Art. 16, § 3 della Direttiva Rimpatri.

valido per tutto il tempo necessario all'espletamento delle indagini sui suoi familiari nel paese d'origine; se un minore è stato abbandonato viene immediatamente informato il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di competenza;

- b) Integrazione sociale e civile del minore, per minori non accompagnati e ammessi ad un programma di integrazione sociale e civile;
- c) Motivi familiari;
- d) Per cure mediche, che ha validità per tutto il tempo attestato da un'idonea certificazione sanitaria;
- e) Per motivi umanitari⁴⁵.

Torniamo per un momento alla popolazione dei C.I.E. Sono molti gli episodi, raccolti nei rapporti menzionati al par. 3 del presente capitolo, che testimoniano la presenza di persone appartenenti alle categorie vulnerabili all'interno dei centri. Primi fra tutti i **minori**, cui è dedicata la Convenzione sull'Infanzia delle Nazioni Unite, la quale sancisce il principio generale del "superiore interesse" del fanciullo. È proprio alla luce di questo principio universale che si è sviluppata la legislazione italiana. Come abbiamo visto, di norma, il trattenimento di un minore in un Centro di identificazione e espulsione non è consentito; tuttavia possono esservi delle eccezioni quando ad essere trattenuti sono o il genitore del ragazzo o un suo affidatario. Infatti, in base al diritto di "unità familiare", il minore può seguire l'adulto sia nell'espulsione che nello stesso trattenimento, a patto che sia concessa al nucleo familiare una sezione separata del centro. Al contrario, qualora il distacco genitoriale e lo sradicamento dall'ambiente in cui è cresciuto (in questo caso l'Italia, per l'appunto), possano compromettere l'equilibrio psico-fisico del minore, è possibile chiedere una temporanea autorizzazione alla permanenza in Italia dei suoi familiari⁴⁶. Tutt'altro è invece previsto per i minori non accompagnati, che rappresentano una delle categorie più deboli fra quelle elencate, in quanto spesso, successivamente allo sbarco in Italia, rischiano di finire tra le braccia della criminalità organizzata locale. I minori non accompagnati devono essere accolti, inizialmente, in strutture governative di prima accoglienza, per un periodo massimo di sessanta giorni; in un secondo momento, gli stessi saranno trasferiti in una struttura SPRAR. In ogni caso, è categoricamente vietato il trattenimento in un C.I.E. di un minore non accompagnato. Frequenti, però, sono i casi denunciati di sedicenti minori trattenuti in attesa di espulsione: in caso di età incerta si procede alla radiografia del polso e alla visita medica, come indicato dal D.M. del 9 luglio 2007 in materia di identificazione dei migranti minorenni. Purtroppo, tali accertamenti non risultano sufficienti: nella maggior parte dei casi i sedicenti minori si collocano in un'età compresa tra i 16 e i 18 anni, mentre un esame come quello della radiografia del polso è soggetto ad un margine di errore compreso fra i 12 e i 24 mesi; è evidente la concreta possibilità che un certo numero di minori possa, erroneamente, essere oggetto di un provvedimento di espulsione e di trattenimento. Nei casi incerti, si accorda alla persona il

⁴⁵ Art. 28 del DPR 394/1999.

⁴⁶ Cass., sez. VI, 15 gennaio 2014, n.742. Nello specifico, qualora il minore abbia un'età inferiore ai due anni (che quindi non può giustificare la compromissione dello sviluppo psico-fisico), il provvedimento di autorizzazione non potrà essere concesso.

beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino, anche alla luce del principio di presunzione della minore età⁴⁷.

Complesso è anche il caso delle potenziali **vittime della tratta**, la maggior parte donne, portate in Italia per essere inserite e sfruttate nel mercato della prostituzione forzata. Il loro trattenimento in un C.I.E. sembra quantomeno inappropriato: pur potendo avvalersi delle tutele previste all'art. 18 del T.U (come il permesso di soggiorno per protezione sociale), raramente tali persone riescono a denunciare la condizione di sfruttamento alla quale sono sottoposte. Bisogna considerare, infatti, che, in un ambiente come quello dei Centri di identificazione e espulsione, sussistono concrete possibilità che vittime e sfruttatori si trovino a dover convivere, in modalità tali da favorire il controllo esercitato dai criminali sugli sfruttati; quest'ultimi sono spesso intimoriti dalla probabilità di future ritorsioni nei loro confronti o nei confronti delle loro famiglie.

Oltre alle due categorie elencate, nei centri sono presenti altre tipologie di situazioni vulnerabili. La prima è quella degli stranieri **malati**, i quali, proprio per motivi di salute anche gravi, non vengono immediatamente allontanati; poi abbiamo i **tossicodipendenti** per i quali, a volte, l'Ente gestore stabilisce forme strutturate di assistenza con le aziende sanitarie locali, i SERT e i Dipartimenti di Salute Mentale del territorio. In generale, possiamo dire che per poter essere trattenuto, il migrante deve presentare condizioni di salute compatibili con la detenzione nel C.I.E., altrimenti dovrà essere trasportato in una struttura specialistica e il provvedimento di espulsione verrà sospeso. Infine, risulta critica la stessa condizione dei **senza dimora** trattenuti, soprattutto per quanto riguarda la loro fragilità psichica o la condizione di estrema marginalità sociale dalla quale provengono. Per questo motivo, meriterebbero dei percorsi di assistenza completi, sicuramente non disponibili in un C.I.E.

I. Casi di mala gestione:

Le ragazze nigeriane di Ponte Galeria

Verso metà luglio del 2015, sbarcano sulle coste italiane 68 giovani donne nigeriane. Inizialmente smistate nei centri di primo soccorso ad Augusta, Pozzallo e Lampedusa, le ragazze vengono poi trasferite, in data 23 luglio, nel C.I.E. di Ponte Galeria a Roma (unico centro con un reparto femminile), a seguito di un provvedimento di respingimento emesso dalla Questura di Agrigento. Le procedure successive sono quanto mai anomale: al loro arrivo nel centro romano è già presente un funzionario del consolato nigeriano pronto per il riconoscimento e tutte le donne dichiarano che, durante la permanenza nei centri di primo soccorso, nessuno le ha informate né sui loro diritti, né tantomeno sulla possibilità di chiedere asilo. Nel momento in cui le stesse vengono messe a conoscenza di dove fossero, tutte presentano subito richiesta di protezione internazionale. A questo punto, si tiene la prima udienza di proroga del trattenimento, della quale l'avvocato delle donne chiede il rinvio per l'assenza delle assistite. Il giudice ordinario, quindi, dispone il rinvio

⁴⁷ Punto 31 del Commento Generale n. 6 alla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia del 1989, del 3 giugno 2005 e art. 8, § 2 del DPR 448/1988 recante "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".

dell'udienza che, invece di svolgersi in Tribunale, si tiene all'interno del centro stesso, a garanzia sì della sicura presenza delle ragazze, ma a discapito delle necessarie condizioni di imparzialità e di accesso alla stampa e alle associazioni⁴⁸. Quasi tutte le ragazze dichiarano di avere un'età compresa fra i 18 e i 25 anni, sono analfabete e non portano con sé denaro. Dalle loro storie personali emergono episodi di violenze subite nelle carceri di Zwara (Libia), di abusi sessuali, di ricatti psicologici e torture, schiavitù e racconti di viaggi estenuanti tra la Nigeria, il Niger e la Libia. Quattro delle 68 nigeriane vengono dimesse perché in evidente stato di gravidanza e trasferite in centri religiosi che possano ospitarle: due hanno ottenuto la protezione umanitaria e le altre due la protezione sussidiaria. Cosa ne è stato, invece, di tutte le altre? Purtroppo, ben venti risultano rimpatriate, mentre le restanti sono state dimesse dal centro per motivi differenti: in trentadue casi il giudice ha accolto la domanda di sospensione del decreto di trattenimento; a sette ragazze è stato concesso il permesso di soggiorno per motivi umanitari, mentre a tre la protezione sussidiaria; ad una sola è stato riconosciuto lo status di rifugiata e, infine, un'altra è stata rilasciata per motivi di salute.

Molti sono gli elementi che rendono “sospetto” il loro arrivo: l'evidente giovane età; la comune nazionalità e il numero così elevato di donne provenienti da un paese come la Nigeria; il fatto che nessuna avesse dovuto pagare il viaggio sui barconi; l'avvenuto incontro con alcune reti criminali in Libia. In più, molte chiedevano frequentemente di poter acquistare telefonini nel C.I.E, per poter usare la scheda SIM (italiana e con contatti già definiti) con la quale erano giunte in Italia. L'esperienza insegna che tutti gli elementi appena elencati sono spesso indicatori di potenziali vittime della tratta; tuttavia, al momento dello sbarco, non è possibile adottare provvedimenti collettivi volti alla tutela di queste persone se non sono loro stesse a denunciare la condizione di sfruttamento. Il più delle volte, queste donne sono controllate da qualcuno che le accompagna e che quindi le minaccia per impedirgli di parlare con le associazioni di assistenza.

Purtroppo, ormai chi lucra sulla pelle di queste persone riesce ad inserirsi abilmente anche nei canali istituzionali della protezione umanitaria. Infatti, spesso i trafficanti fanno istruire queste donne affinché, una volta sbarcate in Italia, presentino richiesta di asilo. Una volta concessa una qualsiasi forma di protezione, la richiedente viene rilasciata dal Centro di identificazione e espulsione e, se non seguita correttamente dalle associazioni di assistenza, rischia nuovamente di finire tra le mani dei suoi aguzzini.

Si tratta di una situazione paradossale: “molte ragazze mandate nei C.I.E. vengono rimpatriate, senza approfondire se siano vittime di tratta. Ma rimandarle a casa, anziché proteggerle, significa spesso re-immetterle nei circuiti del traffico. Ma anche farle uscire dal C.I.E., senza alcuna forma di aiuto e sostegno, significa abbandonare queste donne a loro stesse o rimetterle nelle mani degli sfruttatori”⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. con l'interrogazione parlamentare n. 3-02164:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=938135>.

⁴⁹ Testo preso da un'intervista ad Oria Gargano, presidente dell'associazione Be Free a tutela delle vittime della tratta: <http://www.mondoemissione.it/migranti/incubo-ponte-galeria/>.

Capitolo 3

Possibile superamento

3.1. Misure alternative al trattenimento

Riprendendo la Direttiva Rimpatri: *“il ricorso al trattenimento ai fini dell’allontanamento dovrebbe essere limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti. Il trattenimento è giustificato soltanto per preparare il rimpatrio o effettuare l’allontanamento e se l’uso di misure meno coercitive è insufficiente”*.

Per questo, in conformità alla normativa europea, sono state previste all’art.14, § 2 del T.U., delle misure cautelari meno afflittive rispetto al trattenimento in un C.I.E. Esse possono essere disposte dal questore solo se: può escludersi a priori il rischio di fuga (art. 13, 4-bis); dopo una verifica patrimoniale non si rileva nessun rischio di inottemperanza (art.13, § 5.2.); lo straniero è in possesso di un passaporto o di un documento equivalente in corso di validità; se l’espulsione non è stata ordinata dal Ministro dell’Interno o dal Prefetto nei casi di persone socialmente pericolose, mafiose o coinvolte in attività terroristiche. Solo ai migranti che posseggono questi requisiti può essere concessa una delle seguenti misure:

- a) Consegna del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità (che verrà poi restituito alla partenza);
- b) Obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato e che renda lo straniero facilmente rintracciabile;
- c) Obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente.

Trattandosi di misure restrittive della libertà personale, la Questura è obbligata a motivare provvedimento e a trasmetterlo al giudice di pace competente per territorio entro le 48 ore dalla notifica. A sua volta, il giudice procede alla convalida entro le 48 ore successive. Le misure disposte possono essere modificate dal giudice di pace solo su richiesta dell’interessato e sentito il parere del Questore. Tuttavia, il testo non regola completamente la procedura di convalida: il fatto che lo straniero abbia la facoltà di “presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida” fa pensare che non debba necessariamente tenersi un’udienza cui partecipino le parti e, quindi, che il contraddittorio sia meramente cartolare.

Infine, sono previste sanzioni penali per il contravventore: una multa da 3.000 a 8.00 e espulsione forzata; qualora non sia possibile attuare l’accompagnamento del trasgressore alla frontiera, si possono, altresì, disporre il trattenimento in un Centro di identificazione e espulsione o un ordine di allontanamento.

Passiamo ora ad analizzare le criticità della normativa illustrata. In realtà, non è ben chiara (in quanto non indicata) la finalità delle misure preventive appena elencate; si potrebbe provare a colmare questa lacuna supponendo che le stesse mirino al rispetto del termine per la partenza volontaria. Tuttavia, il fatto che questi provvedimenti siano, in ogni caso e senza eccezioni, obbligatori per la partenza volontaria,

non prova nient'altro che il tentativo di tutela contro il rischio di fuga. Infatti, anche i presupposti necessari per l'accesso alle misure alternative alla detenzione amministrativa avvalorano questa tesi: innanzitutto, il requisito del possesso di un passaporto o di un documento equivalente valido non sembra un elemento sufficiente a poter escludere il ricorso alle suddette misure. Difatti, proprio come accade per molti dei trattenuti nei C.I.E., il passaporto potrebbe essere scaduto e non rinnovato per cause indipendenti dalla volontà del migrante; questo è quello che può accadere, ad esempio, agli stranieri detenuti in carcere o a chi ha avuto semplicemente dei problemi con le rappresentanze diplomatiche del proprio paese. Inoltre, la stessa verifica patrimoniale appare insufficiente: quella di ancorare il rischio di inottemperanza alla maggiore o minore disponibilità economica dell'individuo costituisce una pratica del tutto discutibile. Traspare, inoltre, un'elevata discrezionalità del Questore: le misure elencate sono previste sia per la concessione della partenza volontaria, sia nel caso in cui l'accompagnamento coattivo alla frontiera non sia possibile ai sensi dell'art.14, § 1. Qual è, allora, la differenza? Nel primo caso, mancando il pericolo di fuga, deve essere l'interessato stesso a richiedere il termine per la partenza volontaria; nel secondo, invece, la misura scelta dal Questore andrebbe a sostituirsi al trattenimento nel C.I.E. ed è, quindi, meramente facoltativa; in ogni caso, il rimpatrio sarebbe comunque forzato. Nella prassi, questo strumento può trovare applicazione solo quando non sia possibile convalidare la detenzione amministrativa per carenza di posti nei centri e l'individuo da espellere sia comunque in possesso di un documento valido per l'espatrio. Ancora, risulta controversa la previsione di una sanzione pecuniaria per inottemperanza alla partenza: sia per la possibilità che lo straniero non possieda la cifra indicata, sia perché, in tema di conversione delle pene pecuniarie, sarebbe difficilmente praticabile l'imposizione di un lavoro sostitutivo o di una permanenza domiciliare (quasi contraddittoria se inosservato il già previsto obbligo di dimora), entrambe incompatibili con la situazione di uno straniero irregolare in via di espulsione. Infine, costituiscono profili di illegittimità la preventiva adozione di un provvedimento limitativo della libertà personale da parte dell'autorità di polizia (come abbiamo già avuto modo di approfondire nel Cap. 1 per quanto riguarda il trattenimento) e la convalida senza audizione dell'interessato, in quanto in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., rispettivamente sul diritto alla difesa e sul giusto processo.

3.2. Il rimpatrio volontario assistito

Il trattenimento dello straniero irregolare presso un centro di detenzione amministrativa viene considerato come strumento di *extrema ratio* dalla normativa europea, che, difatti, prescrive: “*se non vi è motivo di ritenere che ciò possa compromettere la finalità della procedura di rimpatrio, si dovrebbe preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato e concedere un termine per la partenza volontaria*”; e ancora: “*al fine di promuovere il rimpatrio volontario, gli stati membri dovrebbero prevedere maggiore assistenza e consulenza al rimpatrio e sfruttare al meglio le relative possibilità di finanziamento offerte dal Fondo*

*europeo per i rimpatri*⁵⁰. In attuazione dell'indirizzo europeo, il legislatore italiano, con la L. 129/2011, ha inserito nel nostro ordinamento i Programmi di rimpatrio assistito.

Il Ritorno Volontario Assistito (RVA) è una misura di rimpatrio che presenta rischi minori e una maggiore tutela dei diritti umani rispetto al ritorno forzato⁵¹: al migrante che aderisce volontariamente al programma di RVA vengono garantiti, in cambio della collaborazione con le istituzioni e le Forze dell'Ordine del paese ospitante, un'assistenza adeguata, un supporto finanziario per il viaggio e la reintegrazione nel paese d'origine in condizioni di sicurezza.

La materia è, però, definita da due diverse fonti: con la già citata tecnica a *matrioska*, l'art. 14-ter del T.U. Immigrazione rimanda parte della regolamentazione ad un successivo Decreto ministeriale, in questo caso il Decreto del Ministro dell'Interno del 27 ottobre 2011 (Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito). Tale decreto prevede, all'art. 2, le attività comprese nei programmi di rimpatrio, ovvero:

- a) Divulgazione delle informazioni sulla possibilità di usufruire di sostegno al rimpatrio e sulle modalità di partecipazione ai relativi programmi;
- b) Assistenza al cittadino straniero per la presentazione della richiesta e negli adempimenti necessari al rimpatrio (acquisizione dei documenti di viaggio dalle rappresentanze consolari dei paesi d'origine);
- c) Informazione sui diritti e doveri connessi alla partecipazione al programma di rimpatrio;
- d) Organizzazione dei trasferimenti e assistenza generale al cittadino straniero (in particolare nei casi di vulnerabilità individuati dal già citato art. 19, § 2-*bis* del T.U.) prima della partenza;
- e) Versamento di un contributo economico per le prime esigenze e assistenza generale, soprattutto nei casi di vulnerabilità già menzionati, all'arrivo nel paese di destinazione;
- f) Collaborazione con i paesi di destinazione dei cittadini stranieri al fine di garantire un adeguato inserimento.

Per accedere alle attività appena elencate, e quindi ai programmi di RVA, il migrante deve presentare la richiesta alla Prefettura della provincia nella quale si trova; naturalmente, la sola istanza di accesso non sospende l'esecuzione di eventuali provvedimenti di respingimento o espulsione. A questo punto, la Prefettura informa la questura competente che verificherà i requisiti necessari per l'accettazione della domanda (casi di esclusione all'art. 14-*ter*, § 5 del T.U., possesso di un documento di riconoscimento valido o, in alternativa, l'accertata identità). In base all'esito delle verifiche effettuate dalla questura (positivo o negativo), è la Prefettura che ammette o meno il cittadino straniero al programma di rimpatrio e dà tempestiva comunicazione della decisione presa sia al diretto interessato, sia alla questura stessa. Infine, il soggetto incaricato dell'attuazione del programma di RVA (individuato dal Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione) comunica alla Prefettura l'avvenuto rimpatrio⁵². La sottrazione al programma di rimpatrio

⁵⁰ Considerazione n. 10 della Direttiva 2008/115/CE.

⁵¹ Council of Europe, *Twenty guidelines on forced return*, September 2005.

⁵² Art. 3 del D.M. del 27 ottobre 2011.

comporta l'accompagnamento immediato alla frontiera a mezzo della forza pubblica (ai sensi dell'art. 13, §4 del T.U.) oppure, qualora ricorrano le condizioni indicate all'art. 14, § 1 del Testo Unico Immigrazione, il trattenimento in un Centro identificazione e espulsione⁵³.

Vengono, altresì, previste nel D.Lgs. 286/1998 (art. 14-ter, § 5) situazioni in cui non possono essere applicate le precedenti disposizioni in materia di accesso ai programmi. Tali casi di esclusione si presentano quando:

- Gli stranieri che ne fanno richiesta hanno già beneficiato in passato di un programma di rimpatrio assistito;
- L'espulsione è stata disposta dal Ministero dell'Interno per motivi di sicurezza o di ordine pubblico oppure lo straniero appartiene ad una delle categorie che lo qualificano come pericoloso o mafioso;
- Senza alcun giustificato motivo, il migrante, cui era stata concessa la partenza volontaria, non ne ha rispettato il termine;
- Il richiedente ha violato una delle misure alternative al trattenimento concesse per la partenza volontaria⁵⁴;
- Lo straniero è destinatario di un provvedimento di espulsione come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale ovvero di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale.

Allo stesso tempo, però, il D.M. stila un elenco degli individui ammessi ad usufruire dei suddetti progetti secondo le priorità di seguito indicate:

- a) Soggetti vulnerabili, indicati all'art. 19-bis del Testo Unico;
- b) Vittime della tratta, soggetti affetti da gravi patologie, richiedenti protezione internazionale o titolari della protezione internazionale o umanitaria;
- c) Cittadini stranieri che non posseggono più i requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno;
- d) Cittadini stranieri oggetto di un provvedimento di espulsione o respingimento e trattenuti nei Centri di Identificazione e espulsione (i trattenuti, purtroppo, rimangono nel centro fino al giorno della partenza, nel rispetto dei limiti di tempo massimi indicati dal T.U.)
- e) Cittadini stranieri oggetto di un provvedimento di espulsione cui sia stato concesso un termine per la partenza volontaria⁵⁵.

Coloro che beneficiano di un programma RVA rinunciano al loro status giuridico e, quindi, all'eventuale permesso di soggiorno, alla richiesta di protezione internazionale o all'effettiva titolarità della stessa.

⁵³ Art. 14-ter, § 4 del T.U. Immigrazione.

⁵⁴ Art. 14-ter, § 5 lettera b):

b) si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4, lettere a), d) e f) ovvero nelle condizioni di cui all'articolo 13, comma 4-bis, lettere d) ed e).

⁵⁵ Art. 4, D.M. del 27 Ottobre 2011.

Ad ogni modo, come abbiamo detto prima, per promuovere e attuare i programmi il Ministero dell'Interno può avvalersi di soggetti quali:

- Organizzazioni internazionali e intergovernative esperte nel settore dei rimpatri;
- Regioni ed enti locali;

Sono comprese, poi diversi tipi di associazioni, alle quali è richiesto di essere operanti nel settore dell'immigrazione e avere un'esperienza, almeno triennale, in materia di rimpatri. Le associazioni, oltretutto, devono documentare anche una capacità finanziaria commisurata ai programmi da attuare.

Infine, è sulle risorse finanziarie destinate ai progetti di RVA che si concentra il § 7 del già citato art. 14-ter. Fondamentali per il finanziamento dei progetti risultano i fondi europei destinati allo scopo e il Fondo Rimpatri (FR), istituito presso il Ministero dell'Interno. In particolare, nel FR confluiscono metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter del T.U.⁵⁶, nonché i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo medesimo.

Dal 2007 al 2013 il Fondo Rimpatri ha fatto parte dei quattro strumenti finanziari inseriti nell'ambito del Programma Quadro "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (programma SOLID)⁵⁷ e affidati alla gestione del Ministero dell'Interno. Nello specifico, il programma SOLID era stato previsto allo scopo di garantire un'equa ripartizione delle responsabilità fra Stati Membri, per una gestione integrata delle frontiere esterne all'UE e per implementare politiche comuni in tema di immigrazione e asilo⁵⁸. Per il nuovo ciclo di programmazione (2014-2020), invece, la Commissione europea ha semplificato l'organizzazione dei quattro finanziamenti menzionati in precedenza, riducendoli a due soli: il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) e il Fondo sicurezza interna (FSI).

In ogni caso, è anche grazie alla creazione di questi fondi europei che è potuta nascere in Italia la rete RIRVA (Rete Italiana per il Ritorno Volontario Assistito), conosciuta con il nome NIRVA dal 2009 al 2012. RIRVA rappresenta la rete nazionale di riferimento per tutti i programmi di RVA: ha costruito un sistema di informazione e sensibilizzazione dei cittadini stranieri e dei contesti territoriali sul Ritorno Volontario Assistito, articolato in maniera capillare sul territorio; promuove il raccordo tra gli attori pubblici e privati coinvolti a livello territoriale, per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle procedure di accesso e attuazione del RVA; accompagna la segnalazione dei casi di cittadini di Paesi Terzi interessati ad accedere ai progetti che attuano la misura; offre consulenza ad enti, associazioni e migranti.

Molteplici sono stati i Rimpatri Volontari Assistiti realizzati grazie al Fondo Rimpatri dal 2008 al 2015; basta solo dare un'occhiata alla tabella riportata qui sotto⁵⁹:

⁵⁶ Si fa qui riferimento ai contributi previsti per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno degli stranieri presenti sul territorio italiano. L'importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro.

⁵⁷ Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi, Fondo Europeo per i Rifugiati, Fondo Europeo per i Rimpatri, Fondo Europeo per le Frontiere Esterne.

⁵⁸ <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei> .

⁵⁹ Senato della Repubblica, Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, *Op.cit.* p. 1.

Anno solare	Rimpatri effettuati
2009	162
2010	160
2011	480
2012	773
2013	1.036
2014	951
2015	411

Inoltre, il 3 marzo 2016 è scaduto il bando aperto dal Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione) per la presentazione di Progetti per la realizzazione di interventi di Rimpatrio Volontario Assistito e reintegrazione dei rimpatriati nel paese d'origine. Sono cinque i vincitori del bando⁶⁰:

Soggetto proponente	Titolo progetto	Budget progetto
CIES Onlus	Ermes 2	€ 939.922,00
Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR)	Integrazione di ritorno 3	€ 1.079.988,84
Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)	Ristart – Ritorno sostenibile attraverso il supporto alla reintegrazione	€ 8.000.000,00
Gruppo Umana Solidarietà G. Puletti (GUS)	Back to the future	€ 800.000,00
Comune di Gugliano in Campania (NA)	Back home: interventi di RVA e reintegrazione per cittadini di paesi terzi	€ 800.000,00

⁶⁰ <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/contratti-e-bandi-gara/avviso-pubblico-presentazione-progetti-finanziare-fondo-familiare-realizzazione-interventi-rva-comprensivi-misure-reintegrazione-favorire-processo-reinserimento-dei-rimpatriati-nel-paese-origine> nella sezione "Avvisi" e poi "Graduatoria".

I progetti accettati saranno a favore di 3.200 cittadini stranieri e saranno finanziati dal fondo FAMI. Ciascun programma può prevedere il rimpatrio e la reintegrazione da un minimo di 200 migranti (per una dotazione massima di 800.000,00 euro) fino ad un massimo di 2.000 (per un contributo dal valore massimo di 8.800.000,00 euro). In più, il piano di reintegrazione per ogni soggetto/famiglia dovrà essere individuale, caratterizzato da un approccio personalizzato secondo le esigenze degli interessati e prevedere una quota di pre-partenza oltre ad un eventuale sussidio di reintegrazione. Il compito dei Soggetti proponenti, tuttavia, non si ferma qui: è loro anche l'obbligo di monitorare il processo di reintegrazione in itinere e a conclusione del percorso attraverso appositi report⁶¹. Il termine ultimo per la realizzazione delle attività presentate è stato fissato al 31 marzo 2018.

3.3. Proposte

Negli ultimi anni, le associazioni e le organizzazioni attive nel settore dell'immigrazione hanno spesso richiesto soluzioni per tutte le criticità fin qui esaminate, avanzando anche proposte indirizzate alle istituzioni italiane. Dall'analisi dei documenti emerge l'urgenza di una revisione completa del Testo Unico o comunque, più in generale, delle leggi che regolano la permanenza e l'espulsione dei cittadini stranieri non comunitari.

In questo senso, hanno fatto scuola i pareri della Commissione De Mistura i quali, sebbene pubblicati in un rapporto del 2007, risultano ancora attuali nella loro lungimiranza. Le linee guida del lavoro della Commissione sono state:

- a) Diversificazione delle risposte per categoria di persone;
- b) Gradualità e proporzionalità delle misure di intervento;
- c) Incentivazione della collaborazione fra l'immigrato e le autorità;
- d) Coinvolgimento maggiore della società civile alla gestione del fenomeno.

Il progetto in sé prevedeva un "superamento" attraverso lo "svuotamento": limitare il trattenimento nei C.I.E. ad un periodo di tempo molto breve e solo per rari e specifici casi. Innanzitutto dovevano essere esclusi dalla detenzione amministrativa gli ex-carcerati, le potenziali vittime della tratta o di grave sfruttamento nel lavoro e le assistenti familiari/colf irregolari: per i primi l'identificazione sarebbe dovuta avvenire in carcere, senza il bisogno di ricorrere alla permanenza nei Centri di identificazione e espulsione; i secondi, invece, proprio per la loro condizione di vulnerabilità, avrebbero dovuto poter usufruire di spazi di ascolto riservati e possibilmente lontani dai C.I.E; in merito agli ultimi sarebbe stato più opportuno prevedere percorsi di regolarizzazione caso per caso. Anche la promozione del Rimpatrio Volontario Assistito avrebbe contribuito al progressivo svuotamento dei centri: *“Lo straniero che aderisce ad un programma di rimpatrio concordato non dovrebbe essere soggetto a trattenimento. A tal fine la Commissione ritiene che vadano pertanto previsti appositi programmi, da realizzarsi con il supporto degli*

⁶¹ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fami_avviso_3.2.g_rva_24.12.15_def.pdf .

*enti locali e delle associazioni ed enti di tutela, che permettano di fornire un'adeguata assistenza, anche in termini di accoglienza provvisoria, agli stranieri che optano per il rientro concordato*⁶². È in questa parte che i quattro principi elencati precedentemente trovano piena attuazione. Viene fatta, innanzitutto, una **distinzione** tra:

1. Cittadini stranieri non comunitari: irregolari di ritorno/overstayers;
2. Cittadini stranieri non comunitari identificati o che collaborano alla loro identificazione;
3. Cittadini stranieri non comunitari che resistono all'identificazione.

Anche la **gradualità** e **proporzionalità** delle misure di intervento trovano applicazione: alla categoria n. 1, comprendente migranti già regolari in un primo momento, dovrebbe essere da subito concesso un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, scaduto il quale, si aprirebbe la possibilità del Rimpatrio Volontario Assistito con sussidio di reintegrazione. Anche alla seconda categoria, nel caso in cui non sussistano i requisiti per regolarizzare la permanenza sul suolo italiano, potrebbe essere concessa l'adesione ad un programma di RVA&R. Infine, la terza categoria viene considerata come residuale: per questi migranti non verrebbe presa in considerazione nessuna delle possibilità e condizioni indicate, salvo il rimpatrio concordato (senza sussidio di reintegrazione). Ad ogni modo, la Commissione auspicava l'introduzione di permessi di soggiorno *ad personam* che avrebbero tenuto conto delle situazioni individuali dei migranti irregolari. Oltretutto, sono previsti meccanismi volti a **incentivare** la collaborazione dello straniero con le autorità: in caso di adesione ai programmi varia, per prima cosa, il divieto di reingresso in Italia successivo al ritorno nel paese d'origine. Infatti, mentre per gli overstayers il divieto dovrebbe essere nullo, per gli immigrati irregolari esso dipende dal grado di collaborazione con le Forze dell'Ordine: un divieto massimo di due anni per chi coopera ed uno di cinque in caso di resistenza. Qualora, invece, il RVA venisse rifiutato e si procedesse con l'espulsione con accompagnamento alla frontiera, anche l'eventuale periodo di trattenimento, sebbene minimo, dovrebbe premiare chi contribuisce alla propria identificazione: massimo cinque giorni di permanenza in C.I.E. per chi è già identificato, venti per chi non lo è. Per riassumere, il documento non propone l'eliminazione completa dell'istituto della detenzione amministrativa, ma un suo utilizzo eventuale per casi rari ed eccezionali.

Anche nelle più recenti proposte dell'OIM⁶³ non si parla tanto di una chiusura definitiva dei Centri di identificazione e espulsione: bisogna piuttosto promuovere i programmi di RVA&R e le misure alternative al trattenimento (tra cui la partenza volontaria) per i migranti che non abbiano commesso reati; potrebbe essere altrettanto utile rilasciare permessi di soggiorno temporanei (nel caso in cui l'identificazione non sia avvenuta per motivi non imputabili all'individuo) o per motivi caritatevoli (nel caso di categorie vulnerabili). Inoltre, credo sia interessante l'opzione proposta dalla stessa organizzazione di inserire, al posto dei requisiti di disponibilità economica e domicilio certo per la partenza volontaria, la possibilità di designare un garante terzo come

⁶² Commissione Staffan De Mistura, Rapporto sui CPTA, CID, CPA, 2007, p. 28.

⁶³ OIM, *Le proposte per una gestione dell'immigrazione irregolare efficace e rispettosa dei diritti dei migranti*, gennaio 2014.

responsabile dell'effettivo rimpatrio; in questo caso, potrebbe trattarsi di un familiare regolarmente soggiornante o di una ONG.

Di parere totalmente opposto sono le associazioni ASGI⁶⁴, MEDU⁶⁵ e LasciateCIEntrare⁶⁶: per il loro il sistema dei C.I.E. deve essere fermato definitivamente. Innanzitutto, così come è stata progettata, la misura del trattenimento incide molto poco sull'efficacia delle espulsioni⁶⁷ e l'approccio emergenziale che caratterizza sia la detenzione amministrativa, sia l'accoglienza dei rifugiati, deve essere superato. Per tutte e tre andrebbe, quindi, adottata una nuova politica in materia di immigrazione, contraddistinta da maggiori canali di ingresso regolare (magari, anche con la reintroduzione del c.d. "sponsor"), da un rafforzamento del diritto al ricongiungimento familiare e da una nuova legge sulla cittadinanza. Con queste modifiche, sarebbe possibile limitare l'uso del trattenimento a strumento di ultima istanza e solo per quegli stranieri irregolari ritenuti pericolosi per la sicurezza dello stato. Ad ogni modo, anche con questa eventualità, la durata del trattenimento non dovrebbe superare le 96 ore dell'art.13 Cost. e, a detta di MEDU, potrebbe comunque avvenire in luoghi diversi dai Centri di identificazione e espulsione. Oltretutto, il controllo giurisdizionale dovrebbe essere affidato ad un giudice togato e non ad un giudice di pace, proprio come avviene per ogni cittadino italiano.

Le osservazioni dell'associazione Lunaria⁶⁸, invece, riguardano più il lato tecnico-contabile del fenomeno e tutte le proposte mirano ad una maggiore trasparenza: per prima cosa, urge una nuova indagine di controllo della Corte dei Conti, come quelle già effettuate nel 2002, 2003 e 2004 sulla gestione delle risorse connesse alla gestione del fenomeno migratorio; poi, data la difficoltà nel reperire informazioni sui costi legati al mantenimento dei centri, le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato dovrebbero agevolare la lettura dei dati dai capitoli di spesa del Bilancio dello Stato in materia di contrasto all'immigrazione irregolare; infine, il Ministero dell'Interno dovrebbe pubblicare sul proprio sito istituzionale non solo i risultati degli avvisi pubblici emessi per l'affidamento dei C.I.E., ma anche le singole convenzioni stipulate tra la Prefettura e gli Enti gestori. Sono, in realtà, piccole modifiche che garantirebbero un più efficiente monitoraggio sulla gestione dei centri.

A mio avviso, volendo comunque mantenere in piedi il sistema dei Centri di identificazione e espulsione attraverso una riforma generale, andrebbe sicuramente inserito l'istituto del riesame periodico, previsto dall'art. 15, § 3 della Direttiva Rimpatri; si legge infatti che *"In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo dell'autorità giudiziaria"*. Tutt'ora, il riesame del trattenimento non è stato ancora inserito nel diritto interno, violando la normativa europea; la sua applicazione costituirebbe una garanzia ulteriore per i migranti in tema di restrizione della libertà personale e faciliterebbe l'accesso alla giustizia. Infatti, il riesame può essere usato dallo straniero trattenuto per sottoporre al giudice circostanze ignote o inesistenti all'atto della convalida (come la nascita di un figlio di nazionalità italiana, l'insorgenza di patologie particolari o l'annullamento del provvedimento di espulsione) che non giustificano più la permanenza nel centro. Al momento, solo al momento della convalida della proroga il giudice ha l'opportunità di valutare nuovamente i requisiti di trattenimento dell'interessato:

⁶⁴ ASGI, *Il manifesto ASGI per riformare la legislazione sull'immigrazione*, gennaio 2013.

⁶⁵ MEDU, *Op. cit.*, p. 19.

⁶⁶ <http://www.lasciatecientrare.it/j25/italia/news-italia/2-mpcie/76-proposte-per-la-chiusura-dei-cie>.

⁶⁷ Basta vedere i dati inseriti nella premessa al Cap.1.

⁶⁸ Lunaria (a cura di), *Op. cit.* p. 20.

le situazioni precedentemente menzionate sono, nel frattempo, gestite dalle singole questure e, di conseguenza, lasciate alla discrezionalità e professionalità del singolo funzionario o dell'ente gestore⁶⁹.

Mi piacerebbe, infine, concludere questo breve capitolo dedicando una piccola parte alle raccomandazioni dello Special Rapporteur delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, François Crépeau⁷⁰. Tali raccomandazioni sono state raccolte in sei categorie: normative and institutional framework; border management; bilateral agreements; detention and reception; access to justice; cross-cutting concerns. Analizziamone alcune nello specifico. Oltre a consigliare al Governo italiano di ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, lo Special Rapporteur raccomanda di migliorare il meccanismo per l'identificazione dei minori non accompagnati: il solo esame medico, presentando un margine di errore significativo, non risulta sufficiente; esso dovrebbe basarsi anche su un approccio psicosociale e culturale. Per quanto riguarda la detenzione, invece, la stessa dovrebbe durare il minor tempo possibile ed essere usata solo come ultima risorsa, privilegiando le misure alternative al trattenimento, salvo che il migrante non sia un pericolo per sé stesso e gli altri. Sembra, inoltre, interessante la proposta di programmi di formazione sui diritti umani per tutti i dipendenti dell'Ente gestore e delle ditte convenzionate.

In questo periodo caratterizzato da una forte sfiducia verso le istituzioni europee ed un inasprimento nelle politiche migratorie di tutti i paesi membri, credo colpiscano le parole dello stesso Special Rapporteur indirizzate all'Unione Europea, che qui riporto testualmente:

“111. The Special Rapporteur recommends that the European Union:

[...]

(d) Accept the **inevitability** of increased migration to the European Union region. The European Union and its member States therefore need to develop channels for regular migration into Europe;

(e) Ensure a well-managed reception capacity that can sustain the expected seasonal migration peaks. **Fully** accept the **shared** responsibility among all member States; for example, some States could offer part of their reception capacity to other front-line states experiencing migration peaks [...].”

⁶⁹Avv. G. Savio, *Op. cit.* p. 3.

⁷⁰*Op. cit.* p. 24.

Abstract

Identification and expulsion centers (C.I.E.) were introduced in Italy in 1998 thanks to law n. 40, also known as the Turco-Napolitano law. Their aim was to detain all those irregular migrants who were meant to be expelled from the country.

Administrative detention can be ordered whenever temporary situations, capable of hindering repatriation, occur. In all these cases, police commissioner enjoins an imprisonment provision which must be convalidated by a peace officer. Ratification by the judge allows a thirty days' imprisonment with possible extensions: the first one is established by law for thirty days; then, it is possible for the judge to set adjustable deferments, on the basis of a case by case assessment. Anywise, the maximum length of detainment is ninety days. Irregular foreigners who have already been in prison for at least ninety days, can only be internee for thirty days. The Centre's population is highly heterogeneous. Usually, it is composed of: oversatyers; people who have never had a regular document for their stay in Italy; people born in Italy or arrived when they were minors who did not manage to renew documents once reached the legal age; stateless persons; ex-prisoners; particular categories of asylum-seekers. Especially for the latter, there is a concrete risk to be internee even for twelve months. This different treatment between asylum-seekers and other irregular migrants seems unconstitutional, since it does not respect art. 3 of Italian Constitution, which establish the non-discrimination principle.

However, if the foreign cannot be repatriated within the expected term, police commissioner orders him to leave the State, through the so-called removal order. In case migrants violate the removal order, this latter measure and detention in C.I.E. can be applied again, hence the creation of a vicious cycle (detention in a C.I.E.- removal order- new detention) which traps irregular immigrants. Moreover, another controversial aspect is represented by the wide discretion attributed to the police commissioner who may order the detention in a large number of hypothesis.

Since administrative detention is also a measure affecting on personal liberty, a reserve of law is required from Constitution. In reality, sources of law which regulate C.I.E. system are planned with a *matrioska* method; In this way, the reserve of law is finally satisfied by minor rank acts, against the constitutional provision. When migrants enter the centers, they receive the "Chart of rights and duties", attached to the Ministerial Decree issued October 20, 2014. Rights can be divided in five categories: right to information, freedom of conversation and correspondence, personal property and protection of the person; duties regulate behavior inside the centers. In fact, Identification and expulsion centers are closed centers: "hosts" cannot freely leave the building. That is why the police commissioner has also to organize an adequate security service. In addition, visitors can be distinguished depending on demanded requirements for the access: first, visitors who does not need any authorization; second, visitors admitted with an identification card; finally, visitors admitted only with a prefecture's authorization. During the last years,

independent associations and institutional organisms have published reports about life conditions in C.I.E. Their relations stressed mostly the same problems: lack of information; contact with families was difficult; goods distributed by the management body were scarce; self-harm and suicide attempts; abuse of drugs.

Services granted by managing body are described in the tender specification of 2008. Center's management is entrusted to the subject who submits the lowest price. Unfortunately, this system of race to the bottom leads management bodies to bid as low as possible, damaging the services' minimum quality required by the tender specification. In 2006 a C.I.E. was built in Gradisca d'Isonzo (Go), and it was managed by Connecting People cooperative from 2008 to 2015. The building appeared inadequate and frequently migrants revolted. The June 13, 2014 the Connecting People's heads were accused of criminal association aimed at fraud against the state and shortcomings in public procurement and tried.

The supervision of C.I.E.'s conditions is usually entrusted to the prefect. However, also other authorities are allowed to provide documentary evidence about administrative detention in Italy. First of all, the National guarantor of the rights of those detainee or deprived of personal freedom, recently established by the decree law 146/2013, can access without restriction in any room of identification and deportation centers. In 2006, the Ministry of Interior Giuliano Amato established the De Mistura Commission; in 2012 the Human Rights Commission of the Senate presented the report on the state of human rights in prisons and in reception and detention centers for migrants in Italy; in 2013, the task force commissioned by the Minister Cancellieri has formulated a "*Policy Document on the Identification and Expulsion Centres*". Finally, there are the last two reports still processed by the Senate Human Rights Commission in 2014 and 2016. Civil society campaigns are also engaged: first of all, the LasciateCIEntrare campaign. Italian C.I.E. have also been studied by international institutions: the UN Working Group on Arbitrary Detention and Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau have repeatedly followed missions in Italy.

Not all irregular migrants can be detainee in an Identification and expulsion center. There is a repatriation ban for those particular categories who might suffer an unacceptable personal harm from a possible forced return to their motherland. They are known as "vulnerable groups": minors, victims of trafficking, sick persons. Their personal condition is clearly not compatible with administrative detention. In July, 2015, 68 young Nigerian women landed on the Italian coast and they were then transferred to the Ponte Galeria C.I.E. in Rome. All the clues gave the impression that the women were victims of trafficking: unfortunately, many girls sent in C.I.E. are repatriated, without questioning whether they are victims of trafficking or not. If they are sent back home, instead of being protected, this often means they will be re-enter in the traffic pattern. At the same time, also their release without any form of help or support will put them back in the hands of exploiters.

In accordance with the European legislation, Italian Immigration Law provides for precautionary measures less afflictive compared to detention in a C.I.E: delivery of the passport or other valid equivalent document; mandatory residence; requirement to sign-in at the police office with territorial jurisdiction.

Obviously, criminal penalties are considered for offenders. However, this law also includes critical issues, such as the validation without migrant's hearing.

Thanks to the 129/2011 law, the Italian legislature integrated Assisted Voluntary Return programmes in our judicial system. Adequate assistance, financial support for travel and safety reintegration in homeland are guaranteed to all those immigrants who collaborate with the security forces. These programmes are financed by European funds and Repatriation Fund established by the Home Office. In fact, the constitution of these specific funds contributed to the creation of the national network RIRVA (Italian Network for Assisted Voluntary Return).

In the last few years, associations and organizations involved in migration field proposed solutions to most of the critical issues described in this text. According to their annual reports, the most urgent measure is a modification of the Italian Immigration Law and migration policies in general. For example, the De Mistura Commission in 2007 defines four principles to be adopted: diversified solutions; gradualness and proportionality; incentivisation of collaboration; civil society involvement. On the contrary, OIM's priority is to promote AVR programmes and alternative measures to administrative detention. Then, other associations such as ASGI, MEDU, LasciateCIEntrare hope for a permanent closure of Identification and expulsion centers, since the entire system of reception and detention of migrants is characterized by an emergency approach. Lunaria's observations are different: they analyze accounting aspects, highlighting the need for a greater transparency. Finally, the recommendations of the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, are grouped into six categories: normative and institutional framework; border management; bilateral agreements; detention and reception; access to justice; cross-cutting concerns. This reports ends with general recommendations to the European Union too, asking for more cooperation and coordination.

Bibliografia e sitografia

- ASGI-Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. (s.d.). *Le modifiche ad espulsioni e trattenimenti inserite dalla legge n. 161/2014*. Tratto da <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2014/dicembre/nota-asgi-legge-161-2014.pdf>
- Alioto, G. (2016). *La convalida e la proroga del trattenimento*. Saggio.
- ASGI-Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione. (2013, aprile 23). *Il Documento programmatico sui C.I.E. del Ministero dell'Interno: un pessimo programma di legislatura*. Tratto il giorno settembre 29, 2016 da ASGI: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_013_documento_asgi.su.cie_analisi.pdf
- Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Obiettivo Specifico 3 Rimpatrio - Obiettivo nazionale 2 Misure di rimpatrio*. (2015, dicembre 24). Tratto il giorno settembre 29, 2016 da Sito Web Ministero dell'Interno: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fami_avviso_3.2.g_rva_24.12.15_def.pdf
- Avviso pubblico presentazione progetti da finanziare con fondo FAMI – Realizzazione di interventi di RVA comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine: Ministero dell'Interno*. (2015, dicembre 24). Tratto il giorno settembre 29, 2016 da <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/contratti-e-bandi-gara/avviso-pubblico-presentazione-progetti-finanziare-fondo-fami-realizzazione-interventi-rva-comprensivi-misure-reintegrazione-favorire-processo-reinserimento-dei-rimpatriati-nel-paese-origine>
- Bartolini, F. (2015). *Stranieri, procedimento per l'accoglimento e l'allontanamento*. Milano: Giuffrè Editore.
- Bontempelli, S. (2008, maggio 2). *I centri di permanenza temporanea (CPT) per immigrati clandestini: cosa sono e come (non) funzionano*. Tratto il giorno luglio 4, 2016 da Sergio Bontempelli: <https://sergiobontempelli.wordpress.com/2008/05/02/cpt/>
- C.i.e. (Centro di identificazione e di espulsione)/detenzione amministrativa*. (s.d.). Tratto il giorno luglio 4, 2016 da Parlare Civile: <http://www.parlarecivile.it/argomenti/immigrazione/cie.aspx>
- Campesi, G. (2013). *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*. Carocci Editore.
- Chelidonio, C. (a.a. 2012/2013). *Sgraditi Ospiti. La detenzione amministrativa dei migranti in Italia e in Europa*. Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Tratto il giorno settembre 29, 2016 da http://www.academia.edu/4774371/Sgraditi_Ospiti._La_detenzione_amministrativa_dei_migranti_in_Italia_e_in_Europa
- CNEL. (2004). *La famiglia nell'immigrazione: condizioni di vita e culture a confronto*. Roma.
- Colavecchio, G. (2015). *Detenzione in assenza di reato: il trattenimento amministrativo degli stranieri*. Tratto da Democrazia & Sicurezza: <http://democraziaesicurezza.it/Saggi/Detenzione-in-assenza-di-reato-il-trattenimento-amministrativo-degli-stranieri>
- Colombo, A. (2012). *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*. il Mulino.
- Commissione Staffan De Mistura. (2007). *Rapporto per le verifiche e le strategie dei Centri per gli immigrati (CPTA, CID, CPA)*.
- Council of Europe. (2005, september). *Twenty guidelines on forced returns*.
- (s.d.). *Deliberazione n. 22/2003/G*. Relazione sulla gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione, Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato .
- European Commission. (2014). *Communication from the commission to the council and the European Parliament on EU Return Policy*. COM(2014) 199 final.

- Fondi europei: Ministero dell'Interno. (2015, maggio 13). Tratto il giorno settembre 29, 2016 da <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei>
- Gatti, F. (2000, gennaio 19). *Io, clandestino per un giorno rinchiuso nel centro di via Corelli*. Tratto il giorno luglio 20, 2016 da Melting pot Europa: <http://www.meltingpot.org/lo-clandestino-per-un-giorno-rinchiuso-nel-centro-di-via.html#.V-2c2oVOJdg>
- Germano Cortese, E., Ratti, G., Vitrò, S., & Veglio, M. (2014). *Lo straniero e il giudice civile*. UTET GIURIDICA.
- Il manifesto ASGI per riformare la legislazione sull'immigrazione*. (2013, gennaio 20). Tratto il giorno settembre 30, 2016 da <http://www.asgi.it/documenti-asgi/il-manifesto-asgi-per-riformare-la-legislazione-sullimmigrazione/>
- LasciateCIEntrare. (2012, novembre 10). *Proposte per la chiusura dei Cie: LasciateCIEntrare*. Tratto il giorno settembre 30, 2016 da <http://www.lasciatecientrare.it/j25/italia/news-italia/2-mpcie/76-proposte-per-la-chiusura-dei-cie>
- LasciateCIEntrare. (2016). *Accogliere: la vera emergenza*. Tratto il giorno settembre 29, 2016 da <http://www.lasciatecientrare.it/j25/attachments/article/193/lasciateCIEntrare%20rapporto%202016-2.pdf>
- Lunaria. (2013). *Costi disumani, la spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*. Tratto il giorno settembre 29, 2016 da http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/05/costidisumani-web_def.pdf
- Macrillò, A. (A cura di). (2014). *Il Diritto degli stranieri*. CEDAM.
- Medici Senza Frontiere. (2010). *Al di là del muro, viaggi nei centri per migranti in Italia*.
- MEDU- Medici per i diritti umani. (2013). *Arcipelago-CIE*. Tratto il giorno settembre 29, 2016 da <http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/ARCIPELAGOCIESintesi.pdf>
- Ministero dell'Interno. (2013). *Documento Programmatico dei Centri di Identificazione e Espulsione*. Roma.
- Morandi, N., Schiavone, G., & Bonetti, P. (A cura di). (2015, ottobre 1). *ASGI- Scheda pratica del D.Lgs. n. 142/2015 su accoglienza e procedure di asilo*. Tratto il giorno settembre 30, 2016 da ASGI: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf
- Non è sufficiente ridurre il trattenimento degli stranieri nei CIE*. (2014, ottobre 24). Tratto il giorno luglio 11, 2016 da ASGI: <http://www.asgi.it/notizia/non-sufficiente-ridurre-trattenimento-degli-stranieri-cie/>
- OIM- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. (2014). *Le proposte per una gestione dell'immigrazione irregolare efficace e rispettosa dei diritti dei migranti*. Tratto da <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2014/gennaio/proposte-oim.pdf>
- Paleologo, F. V. (2010, marzo 22). *Detenzione amministrativa- Una storia di brutalità, violenze e violazioni*. Tratto il giorno luglio 14, 2016 da Melting pot Europa: <http://www.meltingpot.org/Detenzione-amministrativa-Uono-storia-di-brutalita-violenze.html#.V-2gDYVOJdg>
- Paleologo, F. V. (2012, gennaio 9). *Dall'accoglienza alla detenzione amministrativa: gli effetti di uno stato di emergenza permanente*. Tratto il giorno maggio 5, 2016 da Melting pot Europa: <http://www.meltingpot.org/Dall-accoglienza-alla-detenzione-amministrativa-gli-effetti.html#.Vysaz4QS-UI>
- Pellisseri, M. (2012). *Il vagabondo oltre confine. Lo statuto penale dell'immigrazione irregolare nello stato di prevenzione*. In P. P. M. Maccarelli (A cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*. Macerata: Eum.
- Pozzi, A. (2016, marzo 1). *Incubo Ponte Galeria*. Tratto il giorno settembre 29, 2016 da <http://www.mondoemissione.it/migranti/incubo-ponte-galeria/>
- Pugiotto, A. (2014, settembre). *La "galera amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi. Quaderni costituzionali*(n. 3).
- (2014). *Rapporto sui centri di identificazione e espulsione in Italia*. Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.

- (2016). *Rapporto sui centri di identificazione e espulsione in Italia*. Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.
- (2012). *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*. Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.
- (2015). *Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau*. A/HRC/29/36/Add.2, United Nation General Assembly, Human Rights Council.
- (2015). *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*. A/HRC/30/36/Add.3, United Nation General Assembly, Human Rights Council.
- Savio, A. G. (2011, agosto). Tratto da http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_asgidocumenti.l.129.2011_espulsioni.pdf
- Senato della Repubblica. (2016, gennaio 14). Resoconto stenografico della seduta n. 561. *interrogazione parlamentare n. 3-02164*. Tratto il giorno settembre 29, 2016 da http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=00955468&part=doc_dc-ressten_rs-gentit_302164piead69dnpdl&parse=no
- Un anno di accoglienza nel CIE di Gradisca*. (2016, gennaio). Tratto il giorno settembre 29, 2016 da Melting pot Europa: <http://www.meltingpot.org/Un-anno-di-accoglienza-nel-CIE-di-Gradisca.html#.V-1Hb4VOJdg>

Riferimenti giuridici

- L. 6 marzo 1998, n. 40, “*Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”.
- D.Lgs. del 25 luglio 1998, n. 286 “*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”
- DPR del 31 agosto 1999 n. 394, “*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*”.
- Corte Cost. sent. 22 marzo-10 aprile 2001, n. 105.
- L. 30 luglio 2002, n. 189, “*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*”.
- L. del 12 novembre 2004, n. 271, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione*”.
- Cass., sez. I, 14 febbraio 2006, n. 3268.
- D.Lgs. del 28 gennaio 2008, n. 25, “*Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*”.
- L. 24 luglio 2008, n. 125, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*”.
- D.M. 21 novembre 2008, “*Schema di capitolato d’appalto per la gestione dei centri di accoglienza per immigrati*”.
- Dir. 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE, “*Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*”.
- L. 15 luglio 2009, n. 94, “*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”.

Circolare del Ministero dell'Interno del 1 aprile 2011, n. 1305, "Accesso ai centri per immigrati".

L. 2 agosto 2011, n. 129, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari".

D.M. 27 ottobre 2011, "Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, di cui all'articolo 14-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 129".

D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria".

Cass., sez. VI, 15 gennaio 2014, n.742.

Cass., sez. VI, 30 luglio 2014, n. 17407.

D.M. 20 ottobre 2014, "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni".

L. 30 ottobre 2014 n. 161, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis".

D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".