

Considerazioni sulla
detenzione amministrativa
in Italia



Aggiornato a Settembre 2015

Il ruolo di Gepssa nei Cie italiani, però, non è legato a ciò che si intende comunemente per sicurezza, cioè in termini di controllo e repressione, tale compito resta appannaggio di poliziotti e militari. Gepssa, all'interno dei Centri, si occupa del corretto funzionamento delle operazioni di approvvigionamento, stoccaggio e distribuzione di oggetti e servizi. Non è un ente erogatore, ma un organizzatore. Gepssa infatti non si vede, non è presente fisicamente all'interno del Cie (nonostante l'utilizzo da parte dei lavoratori dei giubbotti dell'azienda); probabilmente sarà presente altrove, ma il suo compito sembra essere quello di organizzare il flusso, in entrata e uscita, delle merci, di subappaltare e di gestire il denaro a disposizione. Si tratta, cioè del Management, delle attività direzionali generali dell'azienda. Chi è stato recluso nei Cie di Roma e Torino dice che "Gepssa sta in magazzino" (?). Quindi, Gepssa in Italia, nei Cie, non si occupa di sicurezza. Perché, allora, aprire le porte ad un'azienda di questo tipo? La risposta sta nell'efficienza che un'esperta nella gestione delle carceri può assicurare.

"Le catene dell'umanità torturata sono di carta protocollo"

Franz Kafka

sarà affidata all'azienda. Gepsa costruisce investendo del denaro e riceve, in cambio, l'affitto dei locali e la loro futura gestione. D'altronde Gepsa conosce molto bene il contesto della costruzione carceraria, in quanto la sua nascita avviene proprio nel quadro del progetto carcerario per antonomasia, il "Piano 13000"⁵⁰.

Organizzazione del lavoro. Attraverso il pretesto della formazione e del reinserimento lavorativo dei detenuti, Gepsa tiene a libro paga (e che paga!) 650 detenuti operanti all'interno delle carceri, sotto gli ordini del suo personale, e altre centinaia di lavoratori, per delle imprese terze che lavorano all'interno dei 18 atelier di proprietà della stessa. Gepsa ha dichiarato di poter mobilitare al lavoro, ogni giorno, circa 2.700 detenuti, «tutti volontari e polivalenti, abituati a passare da un compito all'altro e a svolgere lavori accurati»⁵¹. Secondo l'azienda, il lavoro dei detenuti «contribuisce al miglioramento delle loro condizioni detentive, lavorando il detenuto può evolvere in un ambiente professionale qualificante iscrivendosi in una dinamica positiva di ritorno alla vita civile»⁵². I lavori sono quelli della sotto-filiera industriale: confezionamento, assemblaggio, montaggio, selezione; Gepsa, in questi casi, si fa pagare come una qualsiasi altra Agenzia interinale.

Logistica-management-sicurezza. Tempo fa, al momento della vittoria dell'appalto al Cara di Milano, molti giornali parlavano sbadatamente dell'arrivo di una polizia privata dalla Francia che si sarebbe occupata della gestione e della sicurezza, mettendo in alcuni casi addirittura in dubbio la futura presenza di Polizia e militari nei Cie e nei Cara. Niente di tutto questo, o perlomeno non per ora. Sappiamo che esistono in Europa delle forze militari private, che gestiscono carceri e Cie (la più conosciuta è l'inglese G4S). Gepsa non è tra queste, non addestra cioè secondini o guardie private, e quando si occupa di sicurezza lo fa nei limiti dei compiti svolti, come accade nel carcere di Fleury. Infatti, nel maxi-penitenziario di Fleury-Merogis, 2855 posti, la prigione più grande d'Europa, l'azienda si occupa della manutenzione, dell'organizzazione e della gestione dei sistemi di video sorveglianza e di quelli informatici, in cui sono raccolti tutti i dati relativi a prigionieri ed ex-prigionieri. In alcune circostanze si occupa, anche, del trasporto dei detenuti, coadiuvata dalla Polizia.

50. Il "Plan 13000" è stato varato dal governo francese nel 1987 per porre rimedio al sovraffollamento endemico delle carceri francesi. Il progetto prevedeva la creazione di nuove carceri, l'ampliamento di altre già esistenti per un totale di 13200 nuovi posti e l'apertura del mercato della carcerazione ai privati, ad aziende specializzate nella gestione delle prigioni. Fiatato l'*affaire Cofely* fa nascere una sua nuova branca: Gepsa appunto. È noto quindi come, in Francia, l'apertura del mercato carcerario ai privati si è verificata in una situazione emergenziale, di sovraffollamento carcerario, che ha permesso, come spesso accade, di legiferare senza troppi problemi. In quel caso il capitalismo francese, assaporando i lauti guadagni, si è organizzato facendo nascere Gepsa e la sua attuale diretta concorrente la *Sodexo justice service*, già attiva oltre Manica.

51. <http://www.gepsa.fr/>

52. <http://www.gepsa.fr/>

Introduzione

Allo scopo di trovare una soluzione alla loro ingestibilità, per affrontare preventivamente un aumento delle problematiche legate alla tipologia e quantità dei futuri flussi migratori, i Cie, lungi dall'aver mai avuto una funzione altra rispetto a quella di deterrente collettivo, stanno subendo delle modifiche parziali, sia strutturali che gestionali. La direzione seguita è quella di un processo ipotetico di maggiore razionalizzazione, funzionalità, economicità gestionale e controllo interno. Lo scopo per cui è nata la detenzione amministrativa degli immigrati si può dire raggiunto?

La risposta a tale quesito è estremamente difficile. Ciò che possiamo fare è cercare di fotografare la situazione attuale, cercare di mettere insieme i diversi accadimenti relativi alla detenzione amministrativa in Italia e comprendere quale direzione i Cie stiano intraprendendo. Lo scopo di una ricerca come questa, è inutile dirlo, resta sempre e comunque quello di conoscere meglio il nostro obiettivo, capirne meglio le caratteristiche per comprenderne meglio i punti deboli. Di Cie tanti ne parlano, ne versano lacrime e ne denunciano le angherie, tanti, davvero tanti, anche i più improbabili ne chiedono la chiusura. Questo sembrerebbe giusto e animato da buoni propositi, ma non è proprio tutto oro quel che luccica. Le richieste di chiusura, senza considerare l'assurdità del fatto che sono indirizzate alle stesse istituzioni che i Cpt/Cie hanno istituito, non fanno che proporre un diverso modo di gestione dell'immigrazione, una riforma che renda forse più umani i Centri o che ne proponga altre versioni. L'esperienza della riforma degli Opg dovrebbe aver insegnato molto in merito. Una prigione non può essere resa più umana, non esiste un modo più giusto per identificare e controllare. Le frontiere dovrebbero solo scomparire, tutte le carceri essere abbattute. Per questo i Cie non dovrebbero essere chiusi, ma distrutti, incendiati, danneggiati.

“Fuoco ai Cie” al posto di “chiudere i Cie”, come tanti reclusi in rivolta ci hanno insegnato, ci sembra il modo migliore per affrontare la questione.

LA STORIA DI GEPsa

Gepsa, acronimo che sta per *Gestion des établissements pénitentiaires services auxiliares*, è un'impresa facente parte di Cofely (una multinazionale che si occupa di energia e strutture, impianti, installazioni di sistemi elettrici, tecnologici, informatici), a sua volta contenuta nell'immensa Gdf-Suez. Gepsa è un'azienda specializzata nella gestione e organizzazione di servizi in moltissime prigioni sparse in tutta la Francia.

Cosa fa precisamente Gepsa nelle carceri? Le sue occupazioni sono fondamentalmente tre: il trionfo Logistica-management-sicurezza, servizi alla persona e organizzazione del lavoro.

I servizi. Gepsa si occupa direttamente, attraverso propri addetti, propri manager o operai specializzati, elettricisti, idraulici, esperti in relazioni umane, traduttori, autisti, cuochi e chi più ne ha più ne metta, dei servizi più disparati: manutenzione degli impianti, pulizia delle strutture, cura degli spazi verdi, ristorazione per il personale dipendente e per i reclusi/detenuti, servizio lavanderia, trasporto dei detenuti, fornitura dei kit giornalieri, servizio di custodia e animazione dei bambini figli dei detenuti e tanto altro. Gepsa opera principalmente in ben 13 prigioni in Francia (Fleury-Merogis, Le Havre, Bourg-en-Bresse, Roanne, Béziers, Mont de Marsan, Lyon Corbas, Bordeaux Gradignan, Poitiers, Rennes, Argentan, Le Mans, Nancy) e in 8 *Centres de rétention* in modo parziale o totale (Bordeaux, Palaiseau, Vincennes, Rennes, Toulouse, Hendaye, Lyon e Plaisir), ha inoltre ottenuto l'appalto per i servizi destinati a *l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse* (Enpjj) a Roubaix ed infine gestisce, per il ministero della Difesa, la base militare di Satory (Versailles), dove si trovano i servizi tecnici dell'esercito e le sedi del *Groupement blindé de gendarmerie mobile* e del Gign (*Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale*).

Gepsa è inoltre impegnata nel progetto di costruzione di 4 nuovi penitenziari (a Lutterbach, Riom, Valence e Beauvais), attraverso la modalità del partenariato pubblico-privato, che si sostanzia nel pagamento di un affitto, da parte dello Stato francese a Gepsa, per l'utilizzo delle future strutture, la cui manutenzione e gestione

d'espulsione e un trattenimento nel Cie per un massimo di 90 giorni. La domanda d'asilo riavvia il trattenimento, oltretutto estingue il vecchio trattenimento e ne sviluppa uno nuovo. Quindi chi fa domanda d'asilo, ad esempio, dopo due mesi di trattenimento e riceve risposta negativa, si fa 30 giorni in più di reclusione e poi potenzialmente altri 90 giorni per l'identificazione (tot 6 mesi). Questo in teoria. Appare chiaro, però, che chi farà richiesta di asilo dovrà scontare 30 giorni in più.

D) Quarto caso: il richiedente è irregolare, rinchiuso al Cie proveniente dal carcere, appartenente alle categorie dell'Art.21 del D.lgs. 28\01\2008. Ugualmente al punto C con la differenza di un massimo di 30 giorni di reclusione per l'identificazione e l'espulsione.

PREMESSA

Il sistema della detenzione amministrativa è attraversato da molteplici interessi, da diverse modalità di pensiero che potremmo denominare anche differenti razionalità. Queste razionalità penetrano i Centri, così come tutta la gestione dei flussi migratori, modificandone i caratteri gestionali, strutturali, giuridici e organizzativi. Spesso, esse sono in competizione, se non in netto contrasto tra di loro.

Vi è, ad esempio, un interesse economico, di cui si è fin troppo parlato, sotteso alla nascita dei Centri e di qualsiasi altro luogo carcerario o meno, in cui si offrono servizi o assistenza e si attua un processo di dipendenza infantile dei soggetti. Gli avvenimenti di "Mafia Capitale", saltati alle cronache degli ultimi tempi, rappresentano solo una piccola porzione, quella illegale, di tale profitto, diffuso ed ingente, che riguarda tutto un mondo, costituito da cooperative ed associazioni, che si è specializzato nel business dell'immigrazione. Rientrano nel circuito anche i privati: albergatori e palazzinari che, mettendo a disposizione palazzine ed alberghi, costituiscono il c.d. sistema Sprar. Lo scopo di questo interesse è il mantenimento di un lauto guadagno¹, attraverso percorsi di gestione dell'immigrazione: in particolare, il sistema d'accoglienza (Sprar), la detenzione (Cpsa e Cie) e la semi-detenzione (Cara).

Una seconda razionalità concerne un interesse che si può definire "repressivo" e che riguarda sostanzialmente le prefetture e le questure. Le forze dell'ordine compiono rastrellamenti per le strade al fine di porre in stato di fermo gli immigrati irregolari e si occupano altresì della gestione militare dei Centri. Il loro interesse è il controllo e la sicurezza delle strutture, quindi la prevenzione e la repressione delle rivolte al loro interno, delle insubordinazioni individuali e delle fughe.

Altro interesse ancora è quello più strettamente politico, che cambia a seconda dell'aria che tira nelle sedi dei comuni e nei territori. C'è differenza, ad esempio, tra

1. A titolo d'esempio: per il Cara di Mineo lo Stato elargisce ai gestori, quotidianamente, 36 euro per ogni immigrato, per un totale di circa 140mila euro al giorno, quindi più di 40 milioni ogni anno. Di questi soldi al richiedente asilo, in via effettiva, va un pocket-money di 3,50 euro. Il resto, ossia quasi tutta la quota, viene gestito da coloro che si aggiudicano l'erogazione dei servizi.

la giunta regionale Toti, che chiede a gran voce la riapertura di un Cie in Liguria e la giunta Pisapia a Milano, che sapendo a cosa potrebbe andare incontro, preferisce trasformare momentaneamente il Cie di via Corelli in un Cara. Poi vi è quella corrente di pensiero “democratica - associativa”, cioè appartenente a quei gruppi che vanno dalla sinistra radicale alle associazioni di avvocati, dai parlamentari di ogni rima ai blogger in cerca di fama, dagli indignati ai maniaci del diritto. Alcuni di essi visitano, quasi regolarmente, sotto autorizzazione i Centri e ne denunciano gli abusi, le torture e l’ingiustizia della carcerazione (“non hanno compiuto nessun reato” dicono), chiedendone la “chiusura”. Il loro interesse sfocia, il più delle volte, in una richiesta di umanizzazione delle stesse strutture, quindi la chiusura dei Cie in vista dell’apertura di qualcos’altro. In breve, un processo di riforma della gestione degli immigrati ed un controllo “alternativo” dei flussi migratori.

Ultima razionalità, per noi la più significativa, è quella dei reclusi, di alcuni perlo meno; il loro interesse è essere liberati. Per raggiungere tale scopo mettono in atto una serie di proteste tra le più disparate (scioperi della fame, rivolte, incendi, fughe) che hanno un effetto diretto sugli edifici del Cie, un effetto distruttivo che modifica i Centri e costringe le istituzioni e gli enti gestionali ad un adeguamento in primis strutturale e poi giuridico.

Formulare un’ipotesi generale sull’andamento della detenzione amministrativa in Italia risulta, alla luce di quanto fin qui esposto, assai complicato e ostico. Esiste la possibilità di tracciare una logica generale che ci permetta di sviluppare una tesi su tale processo? La risposta a questa domanda è, probabilmente, no. Infatti, iniziative diverse e contrastanti si intrecciano sul suolo italiano: da un lato, avviene un potenziamento delle strutture, così Trapani-Milo dovrebbe diventare un Hotspot, Brindisi-Restinco è pronto per essere riaperto, il Cie di Crotone-S. Anna ha riaperto i battenti², Torino-C.so Brunelleschi viene ristrutturato, dall’altro lato, alcuni Cie non vengono utilizzati per la loro capienza effettiva, come Bari-Palese e Roma-Ponte Galeria, oppure molti Cie si trasformano in Centri per richiedenti asilo, come si è verificato a Milano, Bologna e Gradisca d’Isonzo. Di tali contraddizioni ce ne sono molte e non aiutano, di certo, a sbrigliare il bandolo della matassa.

Quello che però si può provare a fare è considerare i dati che si hanno a disposizione, le leggi e i cambiamenti avvenuti da qualche anno a questa parte e cercare di capire, perlomeno, quali siano le potenzialità e le prospettive del sistema dei Cie in Italia.

2. Le attività del Cie di Crotone-S. Anna sono state interrotte nell’agosto 2013 a seguito di una rivolta che lo ha quasi del tutto distrutto. Non si può parlare di vera e propria chiusura definitiva, ma fino a qualche settimana fa di una inattività, dovuta anche al procedere delle ristrutturazioni. Dopo le prime notizie di accompagnamenti da parte della polizia di irregolari nella prima metà di settembre, in sordina, il Cie ha ristabilito le sue funzioni.

Si introducono quindi due categorie, la cui applicabilità è immensa, che potrebbero di fatto trasferire nei Cie chiunque, a discrezione delle autorità, possa ritenersi pericoloso o passibile di fuga. Ciò che non appare chiaro, però, è a quale autorità spetti la competenza a decidere su questo punto ed, inoltre, se si voglia rinchiudere all’interno dei Cie tutti coloro che fanno domanda di asilo sulla base del semplice sospetto che possano lasciare l’Italia.

Un’interpretazione particolare di tale decreto legislativo potrebbe, realmente, aprire le porte della detenzione amministrativa a migliaia di persone.

Scheda 3 Il D.P.R. del 12.1.2015 n. 21: le diverse categorie

Di seguito, si specificano, le diverse situazioni soggettive che si possono presentare secondo il D.P.R.:

A) Primo caso: il richiedente è irregolare, non rinchiuso né in carcere né al Cie, non appartenente alle categorie dell’Art.21 del D.lgs. 28\01\2008⁴⁴. Egli si presenta in questura e inizia il suo iter che prevede l’accoglienza nei Cara, se ne viene fatta richiesta.

B) Secondo caso: il richiedente è irregolare, non rinchiuso né in carcere né al Cie, appartenente alle categorie dell’Art.21 del D.lgs. 28\01\2008. Egli si presenta in questura e viene immediatamente portato in un Cie perché considerato “pericoloso”, nel Cie trascorrerà 30 giorni (termine per l’espletazione dell’iter per la richiesta d’asilo). Se Commissione Territoriale si pronuncia positivamente, il richiedente si trasforma in protetto e viene liberato, se la risposta è negativa parte un decreto d’espulsione ed il trattamento nel Cie per un massimo di 90 giorni. Chi chiede l’asilo in queste condizioni si “suicida” consegnandosi alle autorità, solo un avvocato scellerato potrebbe consigliare questo procedimento.

C) Terzo caso: il richiedente è irregolare, rinchiuso al Cie non proveniente dal carcere, appartenente alle categorie dell’Art.21 del D.lgs. 28\01\2008. Egli fa domanda d’asilo quando il trattamento è già iniziato. A trattamento iniziato vengono sospesi i procedimenti d’espulsione e lo scambio d’informazioni con l’ambasciata del paese d’origine (dalla quale il richiedente dice di essere perseguitato o sul cui territorio è in pericolo). A questo punto passano 30 giorni di trattamento, tempo utile al il giudice di pace per pronunciarsi. Se la Commissione Territoriale si pronuncia positivamente il richiedente recluso si trasforma in protetto-libero, se la risposta è negativa parte un nuovo decreto

49. D.lgs. 2801\2008, n. 25 - Art. 21. Casi di trattamento: “1. È disposto il trattamento, nei centri di cui all’ articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, del richiedente:

- a) che si trova nelle condizioni previste dall’articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra;
- b) che è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall’articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina verso l’Italia e dell’emigrazione clandestina dall’Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
- c) che è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

Il secondo è lo schema del decreto legislativo n. 170⁴⁶. Qualche mese fa Alfano, sfruttando un fatto di cronaca locale⁴⁷, pronunciava queste parole: *“I nuovi margini che offrono le nuove direttive europee in tema di asilo ci danno lo spazio [..], con il decreto legislativo che a breve le recepirà e che verrà sottoposto al vaglio parlamentare. Questo introdurrà “una nuova norma che stabilirà l’obbligo di trattenimento presso i Cie nei confronti di quei cittadini stranieri che, in base al loro profilo e al loro personale vissuto, siano senza alcun dubbio ritenuti pericolosi per l’ordine e la sicurezza pubblica fino a quando non si sarà definitivamente concluso l’iter della domanda di protezione. In questo modo si farà sì che i soggetti, con tali precise connotazioni, che abbiano utilizzato la domanda di protezione internazionale per sottrarsi al trattenimento presso i Cie, restino invece sotto la nostra vigilanza anche nell’eventuale fase di riesame da parte dell’autorità giudiziaria”*.

Tale nuovo decreto, che dovrebbe attuare due direttive europee, la direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, cambia in parte lo scenario.

Le categorie citate in precedenza restano invariate, ma si assiste ad un allargamento delle possibilità di trattenimento ai seguenti soggetti, in base alla pericolosità sociale ed al pericolo di fuga:

1) i richiedenti, pericolosi per la sicurezza nazionale, per l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, perché destinatari di una misura di prevenzione o perché condannati per reati gravi (reati con pena che va dai 15 anni in poi) o per i reati quelli per cui è previsto l’arresto in flagranza (quindi la maggior parte dei reati).

2) i richiedenti che hanno precedentemente dichiarato false generalità, per i quali ci sia il sospetto che stiano mentendo sulla richiesta di protezione⁴⁸ e per i quali si presuppone il “rischio di fuga”.

46. <http://www.camera.it/leg17/682?atto=170&tipoAtto=Atto&leg=17&tab=4#inizio>. L’atto del governo n. 170, riguardante lo schema di decreto legislativo che prevede l’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, ha ricevuto il 28 luglio 2015 parere favorevole da parte del Parlamento. Qui il testo dell’atto trasmesso <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/gettesto.ashx?file=0170.pdf&leg=XVII#pagemode=none>.

47. <http://www.umbria24.it/omicidio-david-raggi-alfano-assassino-ora-paghi-salvini-a-calcio-in-in-marocco-sereniferta-per-lumbria/348939.html>.

48. Grande novità di questo decreto è l’allungamento del trattenimento all’interno dei Cie ad un tempo massimo (proroghe comprese) di 12 mesi (art 6). La possibilità riguarda i reclusi dei Cie che fanno richiesta d’asilo o di protezione internazionale, a trattenimento già avviato. Questa proposta ha lo scopo di restringere di fatto l’utilizzo strumentale delle richieste d’asilo attraverso l’allungamento dei tempi di trattenimento. Ha quindi una funzione deterrente per chi volesse approfittare delle richieste per rimanere più a lungo sul territorio nazionale. Inoltre viene incontro alla realtà dei fatti, poiché nonostante 190 giorni di trattenimento improrogabili, molti reclusi richiedenti asilo restano nel Cie anche più di 3 mesi per l’espletamento dell’iter.

I CIE IN ITALIA:

TRASFORMAZIONI E CAMBIAMENTI

Dal 1998 ad oggi

La storia dei Centri d’identificazione ed espulsione, gli ex Centri di permanenza temporanea, è costellata di fallimenti. Le rivolte, gli incendi, i danneggiamenti, le fughe di massa hanno reso questi luoghi, sin dalla loro nascita, un vero e proprio problema di ordine pubblico; un colabrodo insomma. Basti pensare che dei 13 Centri istituiti nel 1998, solo 6 sono ancora in piedi (Bari-Palese, Torino-C.so Brunelleschi, Roma-Ponte Galeria, Crotone S.Anna, Trapani-Milo, Caltanissetta-Pian del Lago) e, tra questi, alcuni sono inagibili per una parte delle loro aree. Gli altri 7 (Bologna-caserma Chiarini, Brindisi-Restinco, Lamezia Terme-Pian del Duca, Gradisca d’Isonzo, Milano-Via Corelli, Modena-località Sant’Anna, Trapani-Serraino Vulpitta) sono ancora chiusi o hanno cambiato destinazione d’uso. Fino ad ora, i Cie hanno garantito ad istituzioni ed enti gestori, oltre che lauti guadagni, anche una fonte di problematicità, a causa della difficoltà ad essere controllati.

Diversamente da quanto raccontano alcuni personaggi della sinistra, contrari ai Cie in quanto inutili nel controllo dei flussi migratori, queste strutture sono, soprattutto sotto tale aspetto, tutt’altro che inefficaci. Di certo, non riescono a gestire attraverso le espulsioni tutto il flusso migratorio in Italia, ma le deportazioni vengono compiute e, a volte, assumono le caratteristiche di massa³. A parte questo, il ruolo dei Cie è stato ed è tuttora quello di deterrente collettivo nei confronti di una popolazione senza documenti e, più in generale, immigrata (la cui regolarità resta pur sempre momentanea). Una sorta di spauracchio collettivo che grava sugli immigrati, un fantasma che aleggia sulle loro teste costringendoli a vivere nell’ombra, a vestirsi in modo elegante per non attirare le attenzioni delle forze dell’ordine, a non ribellarsi al proprio sfruttatore e a non alzare mai la testa.

Sembra, però, che nell’ultimo periodo qualcosa si stia muovendo e che, a causa delle pressioni europee e del marasma creatosi negli anni, si stia cercando di supe-

3. Per una visione chiara del numero delle espulsioni\rimpatri del 2015 vedi: <http://www.lastampa.it/2015/08/10/esteri/in-italia-nel-un-irregolare-su-due-stato-rimpatriato-oZQMPGq8ienqgFKimBzFK/pagina.html>, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/ppv_ferragosto_2015_stampa_0.pdf

rare la semplice deterrenza e di rendere i Centri maggiormente funzionali agli scopi per cui sono nati: l'identificazione e l'espulsione.

Nel giugno 2012 l'allora governo Monti nominò una Commissione ad hoc allo scopo di analizzare la condizione del sistema Cie in Italia e trovare una soluzione alla condizione d'ingestibilità e mancata efficienza in cui i Cie versavano. Nulla di nuovo sotto il sole, infatti, anche negli anni precedenti, numerose sono state le Commissioni formate per risolvere gli stessi interrogativi sui Centri d'identificazione e di espulsione. Un esempio è stata la "Commissione De Mistura" del luglio 2006 istituita con decreto del Ministro dell'Interno (Amato) il cui rapporto conclusivo fu depositato nel gennaio dell'anno dopo. Tale commissione fu composta da rappresentanti del Ministero dell'Interno e rappresentanti del mondo delle associazioni, un'entità cioè mista. Il gruppo attuò un intenso lavoro sul campo, ascoltando le varie anime del mondo dei Cie, dagli enti locali alle associazioni, e raccogliendo una mole ingente di materiali e statistiche; il tutto attraverso un procedimento sembrato, ai più, chiaro e trasparente. Il risultato delle analisi furono delle direttive che avrebbero dovuto incanalare il sistema verso un percorso di superamento degli allora Cpta (Centri di permanenza temporanea e assistenza), attraverso il loro immediato e perentorio svuotamento. È chiaro che questa rimase e rimane, ancora oggi, una posizione ufficiale, peraltro mai smentita, che non troverà un'effettiva attuazione.

La Commissione del 2012, che chiameremo Cancellieri (Ministro dell'Interno di allora), etichettata come Task Force, per esaltarne il suo carattere risolutivo ed eccezionalmente rigoroso, presenta, invece, caratteristiche differenti. Innanzitutto fu composta esclusivamente da prefetti e uomini interni al Ministero. Ciò ha significato maggiore impermeabilità nei confronti degli altri attori che ruotano intorno ai Cie, maggiore segretezza e quindi minore trasparenza dell'operato. Il frutto delle analisi della Commissione del 2012 è stato il cosiddetto "Documento Programmatico". Tale documento è stato stilato, è importante ricordarlo, da parte di un governo "tecnico" dimissionario, "quasi a voler tracciare un programma ammantato di apparente tecnicismo, e quindi buono per tutte le incerte stagioni che verranno".

L'analisi del documento porta ad individuare due linee guida: da una parte, il risparmio economico gestionale e dall'altra, una maggiore efficacia del sistema d'identificazione ed espulsione e di trattamento nei Centri. Inoltre, proprio a causa della composizione univoca della Commissione, l'attenzione è stata concentrata, principalmente, sulla sicurezza dei Centri, minata dalla condotta degli "ospiti", riducendo quindi la problematicità dei Cie ad un problema di ordine pubblico.

4. "Il Documento programmatico sui C.I.E. del Ministero dell'Interno: un pessimo programma di legislatura 23/04/2013 Allontanamento / Espulsione, Documenti ASG" - <http://www.asgi.it>.

lità prefissate dal Ministero degli Interni in combutta con l'Ue, cozzano apertamente con i diritti garantiti agli immigrati. I 116 marocchini in questione avrebbero dovuto essere informati delle possibilità di richiesta della protezione sussidiaria ad esempio, a cui anche gli immigrati "economici" possono accedere. Inoltre la legge vieta il trattamento collettivo delle domande di protezione, cosa che è avvenuta in questo caso in vista dell'espulsione di massa. Anche a Lampedusa il Cpsa è stato ufficialmente⁴³ trasformato in Hotspot e il 21 settembre 2015 ha messo in moto le nuove modalità di identificazione nei confronti di un gruppo di 250 eritrei, senza però la presenza, come dovrebbe essere, di Eurtf.

Il Ministero ha individuato, oltre Trapani e Lampedusa, in Porto Empedocle, Pozzallo, Augusta e Taranto⁴⁴ gli altri territori in lizza. In generale sulla loro attivazione in quanto Hotspot, si susseguono notizie e smentite, molte di queste strutture, infatti, avrebbero bisogno di ristrutturazioni e lavori d'ampliamento per raggiungere la capienza ipotizzata di 2200 posti dalla Commissione Europea e un adeguamento strutturale per ragioni di sicurezza. Insomma la nuova forma di controllo proposta dal Ministero è in pieno rodaggio e dovrà affrontare ancora diversi ostacoli.

Il decreto legislativo 2015: il pericolo di fuga e le categorie per i Centri

Chi dovrebbe finire all'interno dei Centri d'identificazione ed espulsione? Nel 2015, due sono stati gli interventi normativi che hanno apportato o stanno per apportare delle modifiche importanti in materia, aprendo a delle interpretazioni estremamente pericolose.

Il primo è un decreto del Presidente della Repubblica. Il nuovo D.P.R. del 12 gennaio 2015, n. 21, entrato in vigore il 20 marzo 2015⁴⁵, ribadisce, da un lato, un decreto legislativo del 2008 e, dall'altro, introduce più tutele per i richiedenti asilo (più ricorsi possibili, quanti in tutto non è specificato), oltre all'istituzione di Commissioni territoriali per la valutazione delle domande e un vademecum sulla presentazione delle stesse. Il percorso di richiesta di asilo o di qualsiasi tipologia di protezione umanitaria può seguire diverse direzioni, a seconda dello status giuridico del richiedente e del suo stato di libertà; vi sono quindi diverse categorie di soggetti a cui si fa riferimento (v. in appendice - D.P.R. del 12.1.2015 n. 21). Specificiamo che l'iter per la richiesta d'asilo prevede più o meno 30 giorni per la risposta della Commissione territoriale, più i possibili ricorsi, da parte del richiedente, avverso il diniego.

43. www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/490898/Lampedusa-aperto-l-hotspot-Gia-250-fotosegnalati-la-maggior-parte-eritrei

44. Per i siti di Augusta e Taranto, la cui ubicazione è ancora ignota, si parla di una possibile apertura a partire dall'inizio del 2016.

45. http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Documents/DECRETO_DEL_PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA_12%20gennaio_2015.pdf

e Europol e Eurojust, impegnate nelle operazioni di screening e debriefing dell'immigrato. Un'altra particolarità degli Hotspot si concretizza nell'obbligatorietà dei rilievi foto dattiloscopici (foto segnalamento e prelievo delle impronte digitali), che da tempo presentano dei problemi sia di ordine pubblico³⁷ che chiare contraddizioni di diritto³⁸. Secondo alcuni³⁹, il rifiuto dell'identificazione porterebbe ad un'immediata detenzione nei Cie.

Qual è quindi la struttura carceraria che ne risulta? Una nuova struttura razionale, efficiente ed efficace, sotto l'egida e il controllo dell'EU Regional Task Force (Eurtf), composta da Frontex, che gestirà le espulsioni, Easo che si occuperà delle richieste d'asilo e da Europol e Eurojust, alle quali competeranno indagini e sicurezza⁴⁰. Si concretizza così l'anticamera della detenzione amministrativa e delle deportazioni, che l'Italia ha promesso aumenteranno drasticamente⁴¹. Non sembra però che filerà tutto liscio come è stato programmato, nonostante le pressioni dell'Ue, in particolare della Germania. Molti sono, infatti, i problemi strutturali e le contraddizioni giuridiche che sorrono dall'utilizzo di questo *approccio*.

Il 1 agosto 2015 il Cie di Trapani-Milo, la cui struttura adiacente a quella del Cara permette perfettamente lo scopo di smistamento che ci si prefigge, è stato decretato in tutta fretta Hotspot. Al momento dell'entrata in funzione del meccanismo di smistamento però qualcosa è andato storto. Il caso ha riguardato l'arrivo di 116 uomini di nazionalità marocchina sbarcati lo scorso 17 agosto 2015 a Catania su una nave che trasportava 416 persone⁴². Qualcuno infatti si è accorto che le moda-

37. Per la vicenda di Pozzallo: <http://meridionews.it/articolo/33766/picchiati-con-leletricitricita-il-caso-pozzallo-a-bruxelles-interrogazione-di-spinelli-sulle-presunte-violenze-polizia/>, per la vicenda di Terni: <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/terni-agenti-feriti-durante-identificazione-e-segnalazione-p-1153195.html>.

38. "[...] l'ufficiale o agente di qualsiasi forza di polizia che usa la forza per costringere una persona che non si trovi in stato di arresto o di fermo, la quale oppone resistenza passiva ai rilievi foto dattiloscopici, commette i reati di violenza privata e lesioni personali (ove cagionate). È in ogni caso vietato (ed è penalmente rilevante) ogni tipo di atto posto in essere da appartenenti alle forze di polizia con il quale si vogliono vincere le resistenze passive di chiunque (italiano o straniero), sia imprimendo una forza fisica sul corpo della persona che dovrebbe essere sottoposta ai rilievi (per es. colpi inferti su qualsiasi parte del corpo oppure forza impressa sulle mani o sugli arti per dischiudere le mani o allungare le braccia), sia condizionandone traumaticamente la volontà (per es. con scosse elettriche)" <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE-OBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>.

39. <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>

40. Secondo qualcuno dovrebbe aumentare di 140 unità la presenza delle forze dell'ordine. <http://www.narcomafie.it/2015/09/10/gli-hotspot-italiani-per-i-profughi/>

41. Riguardo questo però alcuni giornali parlano di 24 voli dall'inizio dell'anno con in media 50 persone a bordo soprattutto nigeriani, tunisini ed egiziani. In media uno a settimana dall'inizio dell'anno. Vedi http://www.corriere.it/cronache/15_giugno_25/migranti-rimpatri-europa-italiaxml-66ac9146-1afa-11e5-8694-6806f55cfc9e.shtml.

42. <http://www.tp24.it/2015/08/28/cronaca/immigrazione-violati-i-diritti-umani-slitte-a-trapani-l-apertura-dell-hotspot/93895>

Scheda 1

La Commissione De Mistura

Il 6 luglio 2006, il Ministro dell'Interno Giuliano Amato, nominò una Commissione d'inchiesta ad hoc, con lo scopo di studiare la situazione di problematicità che la detenzione amministrativa dell'epoca stava attraversando. Rivolte, incendi e fughe di massa, allora come oggi, erano all'ordine del giorno. A presiedere la Commissione, composta da rappresentanti del mondo istituzionale e associativo⁵, venne chiamato Staffan De Mistura, al tempo assistente di Koffi Annan all'Onu. La composizione era sicuramente eterogenea e, per questo motivo, capace di portare al tavolo del confronto tutte le anime che ruotavano intorno al sistema Cpt\Cid⁶\Cpa. Nella Commissione vi era una netta preponderanza dei cosiddetti attori sociali, quali associazioni, enti religiosi e appartenenti al mondo del no profit, coloro che da sempre parlano di umanizzazione, di riforme oppure addirittura di chiusura dei centri di detenzione amministrativa. Una varietà legata alla "necessità di superare i limiti di un confronto che ha spesso assunto i toni poco produttivi delle *barriere contrapposte*"⁷. Il fine auspicato, dai promotori del gruppo di studio, era una sintesi⁸ tra chi avrebbe voluto *chiudere i Cpt* e chi, invece, avrebbe voluto elevarli a strumento cardine del controllo e della repressione dei flussi irregolari. Agli occhi della sinistra al Governo (la stessa che nel 1998 aveva istituito i Cpt) si presentò, quindi, un'opportunità assai ghiotta: avallare i Cpt per bocca del no profit e delle associazioni che, fino a quel momento, li avevano aspramente criticati. Il Rapporto De Mistura si presenta, infatti, come un testo ammantato di un apparente umanitarismo⁹, che propone una versione, diremo così, snellita, degli allora Cpt. La proposta finale, consistente nel superamento dei Centri, attraverso lo svuotamento e la differenziazione tra categorie di soggetti reclu-

5. Formazione della Commissione De Mistura: Staffan De Mistura (Presidente), Pasquale Piscitelli (Direttore Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere), Nicola Prete (Direttore Centrale dei Servizi Civili per l'immigrazione e l'asilo), Luca Pacini (Responsabile dell'Ufficio immigrazione e diritto d'asilo presso l'Anci), Le Quyen Ngo Dinh (Caritas italiana), Gianfranco Schiavone (Associazione studi giuridici per l'immigrazione), Annemarie Von Hammerstein Gesmold ved. Dupré (Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia), Filippo Miraglia (Arci), Giuseppe Gulia (Acli), Christopher Hein (Cir), Maurizio Falco (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione).

6. I Cid, centri d'identificazione, istituiti dalla Legge Bossi-Fini 2002, erano centri di trattenimento coatto per richiedenti asilo, privati della libertà personale (con possibilità di permessi di uscita concessi dall'autorità) per il tempo della trattazione della domanda di protezione.

7. Rapporto De Mistura 2007 - Premessa - pag.1 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf> - pag.1826.pdf.

8. Benché le intenzioni fossero queste, le conclusioni dell'inchiesta risultavano chiare sin dal principio, basti pensare alle parole di Amato in Commissione Affari costituzionali del Senato: "La necessità d'identificare gli immigrati clandestini e di rimandarli nei loro paesi d'origine è ineludibile, servono «luoghi di trattenimento» dove identificarli." http://archivioistorico.avisopubblico.it/news/allegati/audizione_g_amato_1_comm_senato_27giu06.pdf.

9. Rapporto De Mistura 2007 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf> - Lines guida per le proposte - pag. 24.

base nella gestione degli immigrati, soprattutto un'incapacità nella schedatura e trattamento di uomini, donne e bambini appena sbarcati sulle coste. I Cpsa e i Cda³³ non funzionano come dovrebbero (le attese sono più lunghe delle 48 ore stabilite), vi è un'ampia dispersione dovuta agli allontanamenti e alle fughe, una mancanza d'efficacia nell'identificazione. Questi luoghi, che di fatto dovrebbero essere l'anticamera di Cie o Cara, non riescono ad espletare la loro funzione come dovrebbero. A causa di questa inefficienza, all'interno dei Cara arrivano diversi tipi di immigrati, di cui non tutti hanno le stesse chance di accedere ad una qualche protezione; alcuni stanno barando o mentendo sulla propria situazione, altri appaiono sbarcati si perdono sul territorio nazionale, per poi ripresentarsi alla frontiera con la Francia o magari a Calais. Insomma una situazione di fatto caotica ed ingestibile. Come risolvere tale problema? Per dare una risposta effettiva a tale quesito nasce, in seno al vertice, l'idea degli Hotspot.

Di cosa si tratta? L'Hotspot, termine che indica una zona calda in quanto problematica, ha la forma di un Centro chiuso, che assume, da un lato, il compito di prima accoglienza e soccorso e dall'altro di accertamento rapido ed efficace dell'identità dell'immigrato. Una struttura, rigorosamente ubicata al sud Italia, in cui si dovrebbero pervenire, quindi, a seguito dei primissimi soccorsi, ad una immediata e precisa identificazione. Tale step avrebbe lo scopo di attuare una prima, importante, scissione tra immigrati economici³⁴, per cui si richiede un rimpatrio veloce, e potenzialmente richiedenti asilo. Operata tale suddivisione, in un tempo ancora da stabilire³⁵, i primi dovrebbero essere spediti verso i Centri d'identificazione ed espulsione, i secondi invece dovrebbero vedersi aprire le porte dei Cara e accedere alle differenti protezioni. È importante precisare che quello dell'Hotspot è definito in quanto "ap-proccio-emergenziale", un insieme cioè di pratiche attivabili in Europa, in tutti quegli Stati in cui si presenti una situazione considerata d'urgenza. All'interno degli Hotspot, oltre alla presenza di Polizia, medici e lavoratori dell'ente gestore, avrebbe un ruolo centrale nel controllo dell'iter d'identificazione niente meno che le quattro agenzie europee Frontex (che ha appena aperto una sede a Catania³⁶), Easo

33. I Centri di primo soccorso e accoglienza oppure Centri di prima accoglienza sono, di fatto, le strutture che garantiscono il primo soccorso agli immigrati, appena sbarcati. All'interno ci si accerta della legittimità della loro permanenza sul territorio e si attuano, in teoria, i primi rilievi dattiloscopici ai fini di una prima identificazione. Sul territorio si contano Agrigento-Lampedusa – (Centro di primo soccorso e accoglienza), Cagliari-Elmas – (Centro di primo soccorso e accoglienza, con funzioni di Cara), Lecce-Otranto (Centro di primissima accoglienza) e Ragusa-Pozzallo (Centro di primo soccorso e accoglienza).

34. I migranti economici sono coloro che migrano per scappare alla povertà e trovare chance di successo. L'Ue ha creato una lista di paesi i cui migranti non potrebbero avere accesso alle protezioni, se non in caso di problemi individuali.

35. Sui tempi di permanenza nell'Hotspot non si ha ancora una cifra chiara. Si parla in alcuni casi di 72 ore, in altri di 24, o 48 fino addirittura a 7 giorni.

36. http://www.repubblica.it/esteri/2015/05/28/news/immigrazione_base_triton_catania-115460008/.

si, non fa che replicare la solita divisione tra buoni e cattivi (per intenderci tra le colpe e i soggetti socialmente pericolosi) e perciò conferma l'inevitabilità dei Centri.

Il metodo utilizzato sembrò essere quello etnografico, in cui ad un intenso lavoro sul "campo" si affiancavano strumenti di misurazione sociologica, come l'intervista e l'osservazione partecipante. Furono visitati 14 Cpta, 4 Cid e 4 Cpa; intervistati prefetti, questori, volontari, lavoratori, poliziotti, sindaci e assessori. Fu somministrato un questionario ai reclusi, che venne altresì distribuito nelle mani di 16 questure interessate. I risultati ottenuti presentavano, però, a quanto si narra, gravi errori scientifici e, per questo, la ricerca¹⁰ fu invalidata.

Il problema generale, posto dal gruppo di lavoro, verteva sulla necessità di un buon funzionamento del sistema che, contrariamente a quanto sperato, si stava rivelando assolutamente inefficiente e, in particolar modo, sembrava essere governato dalla *casualità*¹¹. Alla luce di ciò, l'idea guida del documento fu quella di riformare tale sistema al fine di renderlo: da un lato più supportabile (si parla di valorizzazione dei diritti dei reclusi, miglioramento dei servizi, umanizzazione delle strutture, diminuzione dei tempi di permanenza allo scopo di ridurre i disagi interni¹²) e dall'altro più razionale, mirato cioè a contenere categorie precise di soggetti.

Il Rapporto scritto, venuto alla luce il 31 Gennaio 2007, mise l'accento in primis su quelli che potremmo definire interventi preventivi e indiretti, quelle iniziative che hanno cioè un effetto riflesso e implicito sulla condizione d'irregolarità e sul numero delle possibili future espulsioni/detenzioni. Si parlava, ad esempio, di programmazione dei flussi regolari, creazione di un canale preferenziale per gli ingressi di lavoratori stagionali, introduzione di sponsor e forme agevolate per i ricongiungimenti. Accanto a ciò, una parte del testo, venne poi dedicata alla struttura interna dei Centri allo scopo di garantire una maggiore accessibilità agli spazi e fruibilità dei servizi offerti. Dopo una panoramica essenziale sulle varie istituzioni di detenzione amministrativa e le loro relative falle si passava al succo del discorso, la proposta fondamentale: i Cpa vanno potenziati e al contempo i Cpta e i Cid devono essere superati attraverso lo svuotamento. Che significa? La detenzione amministrativa è, a malincuore della Commissione, necessaria, ma un intervento di riforma può smussarne gli angoli, renderla cioè l'*extrema ratio* per chi non può, in nessun caso, restare. La Commissione elaborò perciò alcune categorie di soggetti che non era possibile trattenere a priori o immigrati a cui si sarebbe potuto dare una chance ulteriore.¹³ Questi soggetti avrebbero

10. Rapporto De Mistura 2007 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf> – Il Questionario: analisi dei dati raccolti - pag.12.

11. Rapporto De Mistura 2007 - Immigrazione: i dati dell'irregolarità - pag.5. <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf>

12. Da notare che i disagi sono prima di tutto quelli delle forze dell'ordine che lavorano all'interno - Rapporto De Mistura 2007 – Sommario. <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf> – Linee guida per le proposte - pag.36.

13. Le categorie sono le seguenti: 1) ex detenuti (per i quali si propone un iter molto simile a quello proposto dalla Commissione Cancellieri); 2) persone bisognose di protezione sociale (vittime di tratta o di sfruttamento del lavoro, minori, richiedenti asilo, malati e tossicodipendenti da liberare attra-

provvisoriamente, a Bruxelles²⁹, la Germania dovrebbe accogliere il 15,43 per cento dei 20.000 sfollati prelevati dall'Europa nei campi profughi in Libano e Turchia. Alla Francia spetterebbe l'11,87 per cento, 2.375 richiedenti asilo. L'Italia è terza tra gli stati membri, con il 9,94 per cento: 1.989 profughi. Quanto ai richiedenti asilo "già presenti in Europa", la quota da assegnare all'Italia sarebbe dell'11,84%. Una percentuale che l'Italia, di fatto, avrebbe già ampiamente superato: motivo per cui l'Alto rappresentante per la politica estera dell'Ue ha fatto sapere che "l'Italia sarà esonerata" dal dover accogliere nuove quote di profughi. È necessario sottolineare che il dibattito europeo è ancora in corso e il coordinamento tra gli Stati è ostacolato dall'ostilità di molti membri che rendono ancora provvisori i termini degli accordi e delle cifre.

Ciò che non emerge dal vertice e neanche dalla stampa, tranne i rari casi³⁰, è l'interrogativo sul come debbano avvenire i ricollocamenti e i reinsediamenti dei richiedenti. Considerando l'obbligatorietà dei trasferimenti dei primi 40.000, poi degli altri 20.000 e in tutti i modi la possibilità che avvengano delle suddivisioni a scadenze mensili di persone, a cosa stiamo andando incontro? A quanto pare, un'ipotesi tutt'altro che suggestiva è quella di un cambiamento sostanziale della disciplina della richiesta di protezione. I Cara, i centri per richiedenti asilo, sono strutture semi detentive dove i richiedenti dovrebbero rimanere per circa 20-30 giorni, il tempo di espletare la domanda, che sarà rigettata o accettata. Il non rispetto delle regole interne, quindi del rientro notturno, ad esempio, fa cadere, quasi immediatamente, il diritto all'accoglienza nella struttura³¹. Un immigrato può quindi allontanarsi dalla struttura in qualsiasi momento e non farvi ritorno, pena unicamente la perdita della possibilità di accoglienza. Se invece una porzione di richiedenti dovrà essere spostata in altre zone d'Europa, lo spostamento avrà i caratteri della coattività, quindi dovranno nascere forzatamente delle strutture altre rispetto a quelle attuali, dove i richiedenti asilo si troveranno in un regime detentivo a tutti gli effetti per un periodo di tempo che ancora non è stato deciso. È la prima volta, dopo parecchi anni³², che si ripropongono le carceri per richiedenti asilo e profughi.

Gli Hotspot. L'Europa ha espresso in più occasioni poca fiducia nei confronti dei Paesi di primo arrivo. Molti Stati membri dell'Ue le rimproverano un'inefficienza di

29. Per una visione precisa dei numeri delle ricollocazione e dei reinsediamenti: http://big.assets.huffingtonpost.com/A_EN_ACT_part1_v10.pdf.

30. <http://espresso.repubblica.it/attualita/2015/05/25/news/migranti-con-l-accordo-ue-riprono-i-cie-1.214360>.

31. Fino al 2008 si perdeva anche la possibilità di fare domanda di protezione, con il D.lgs. 2 Marzo 2008, tale restrizione è venuta meno - <http://www.meltingpot.org/Asilo-Le-nuove-procedure-per-il-riconoscimento-di.html#VeVxgZe4G8l>

32. Cfr. Nota 4.

dovuto immediatamente iniziare a lasciare i Centri per altre strutture non detentive d'accoglienza o con permessi di soggiorno temporanei. I Cpt e i Cid avrebbero dovuto svuotarsi, ma non, certamente, essere chiusi. Gli irrducibili, a cui neanche le associazioni di sinistra o gli enti religiosi avrebbero potuto fare la grazia, furono tutti coloro che, irregolari non comunitari, avrebbero resistito all'identificazione o i soggetti pericolosi socialmente¹⁴. Per loro il Cpt, era il luogo adatto, ultima spiaggia per la gestione dei flussi migratori irregolari; a dirlo e a proporlo al Governo, furono alcuni rappresentanti di gruppi, enti e associazioni che, ancora oggi nel 2015, chiedono la chiusura dei Centri d'identificazione ed espulsione.

verso il rilascio di permessi temporanei ad hoc.); 3) immigrati irregolari collaborativi (a cui si propone il *Rimpatrio concordato e assistito*); 4) Gli Overstayer, con particolare attenzione per le colf (a cui si dovrebbe concedere un permesso temporaneo per ricerca lavoro).

14 La pericolosità sociale ritorna prepotentemente in tutti i discorsi sulla detenzione amministrativa, in passato come oggi. Tale aspetto sancisce il ruolo di queste strutture come spazi di esclusione dedicati a chi non è proprio "giudicato reintegrabile" alla struttura sociale.

Scheda 2

Breve analisi del Documento Programmatico¹⁵

Qui di seguito si presenteranno, in modo molto schematico, quelli che si possono considerare i punti salienti del Documento Programmatico del 2012; quelle direttive che dovrebbero scuotere, una volta rese concrete, il sistema dei Centri italiani. Molte di queste proposte sono oramai una litania che si ripete in ogni discussione istituzionale sulla detenzione amministrativa, altre sono tuttora solo inchiostrato su un foglio, altre ancora invece, come si può appurare più avanti nel testo, iniziano a definirsi come attuali.

Diminuzione dei tempi di permanenza

Allo scopo di stemperare gli animi e, quindi, evitare situazioni intollerabili si propone, nel testo, una diminuzione dei tempi di permanenza all'interno delle strutture, arrivando ad un massimo di 12 mesi. Una diminuzione dei tempi che, però, deve associarsi ad un buon funzionamento e ad una maggiore efficienza gestionale. Questo potrebbe portare, se le intenzioni programmatiche venissero concretizzate, ad un flusso di immigrati, in entrata e in uscita, continuo e più veloce.

Gestore unico nazionale

Identificare un unico ente gestore su scala nazionale, suggerendo la forma del raggruppamento temporaneo d'imprese, permetterebbe un'erogazione uniforme e standardizzata dei servizi, garantendo perciò un controllo più semplice da parte dell'amministrazione e la possibilità di risparmio sulla spesa. Che tipo di caratteristiche

15. www.meltingpot.org/IMG/pdf/doc_programmatico_cie_2013.pdf

nenti all'Ue, vengono comunque fatti transitare dai Centri d'identificazione ed espulsione e poi deportati. La motivazione della loro detenzione amministrativa è di ordine pubblico²⁶ e i Cie, in tal caso, assumono un ruolo punitivo. Per quanto riguarda il caso dei sospettati di jihadismo però la situazione sembra essere un po' diversa e rappresenta, sicuramente, una novità nel panorama italiano. La complessità di tale eventi non nasconde neppure l'imbarazzo. Il Questore di Torino, ad esempio, ha smentito, con rabbia e ripreso "privatamente" il quotidiano La Stampa, reo di aver ipotizzato la creazione di vere e proprie "stanze speciali" che avrebbero funto, da quel momento in poi, da stanze per i "sospetti terroristi".

Hotspot e quote

Il 25 giugno 2015 si è svolto, a Bruxelles, il vertice europeo sull'immigrazione. La necessità di tale appuntamento si è manifestata in seguito all'inizio degli sbarchi nelle regioni del sud Europa, la cui tragicità ha avuto il suo apice con la strage del Canale di Sicilia del 18 aprile 2015²⁷. Il vertice ha affrontato diversi argomenti, facendosi portavoce di minacce gravi, come quelle di attacchi ai barconi degli scafisti, secondo alcuni dei veri e propri possibili bombardamenti in Libia. Lasciando da parte i proclami belligeranti, prendiamo in considerazione due dei punti trattati, sicuramente, tra quelli più preoccupanti: le quote e gli Hotspot.

Le quote. Allo scopo di affrontare le problematiche portate dal regolamento "Dublino II" (formalmente regolamento 2003/343/CE)²⁸, gravante soprattutto sui paesi di primo arrivo come l'Italia e la Grecia, l'Europa ha stilato un piano di riorganizzazione degli immigrati richiedenti asilo attraverso delle quote da redistribuire tra i differenti Stati membri. L'entità della quota dipende dalle caratteristiche del paese e segue tre criteri: Pil, popolazione, tasso di disoccupazione. Il testo della Bozza Ue, che di fatto cambia quindi il regolamento di Dublino II, non ha preso la forma dell'obbligo, ma quella dell'impegno volontario e vincolante. Avverrà, probabilmente, di qui a pochi mesi una diaspora controllata di migliaia di persone tra ricollocazioni e reinsediamenti, 40.000 migranti dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri dell'Unione, nei prossimi due anni. Come si evince dalle tabelle stabilite,

26. Decreto-legge 1 novembre 2007, n. 181 "Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza".

27. La notte del 18 aprile 2015, al largo delle coste della Sicilia, è naufragata un'imbarcazione eritrea usata per il trasporto di migranti. L'affondamento dell'imbarcazione ha provocato 24 vittime accertate, 28 superstiti salvati e fra i 700 e i 900 dispersi presunti, numeri che la pongono come una delle più gravi tragedie marittime nel Mediterraneo dall'inizio del XXI secolo.

28. Allo scopo di impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (cosiddetto asylum shopping), il regolamento prevede che Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (art. 51) sarà lo Stato in cui il richiedente asilo ha fatto il proprio ingresso nell'Unione europea.

deve possedere l'ente gestore? Quali i suoi compiti? Si prospetta, nel Documento, un percorso di professionalizzazione dei profili dei lavoratori.

L'attività lavorativa svolta all'interno dei Cie può essere considerata, infatti, originale e con caratteristiche peculiari. Essa è, da un lato, qualcos'altro rispetto all'erogazione di un servizio (servizi alla persona, giuridici, socio-sanitari) e, dall'altro lato, qualcos'altro rispetto ad un controllo penitenziario dei detenuti. È un'attività che si pone tra la detenzione tout court e i servizi alla persona e, per tale motivo, necessita di figure specifiche e particolari che abbiano una preparazione fisica e psicologica, tipica dei secondini, ma nelle vesti degli operatori umanitari. Un cuore d'oro e una mano di ferro. La figura professionale suggerita non può che collegarsi con le riflessioni cresciute intorno alla gestione più manageriale, efficiente, economica e razionale dei flussi d'entrata ed uscita all'interno dei Cie. Il ruolo degli operanti è ben spiegato nel Documento: "In questa prospettiva, potrebbe inoltre essere considerata la creazione di un corpo di operatori professionali, cui affidare la gestione delle attività che prevedono un contatto diretto con gli ospiti dei Centri. Si tratterebbe di operatori specializzati, preparati attraverso corsi specifici di formazione e addestramento, organizzati anche con il contributo dell'amministrazione penitenziaria, che affiancherebbero le forze dell'ordine, cui resterebbe comunque affidata la sicurezza dei luoghi, la tutela delle persone e il potere discrezionale di intervento preventivo e repressivo di eventuali condotte illecite"¹⁶.

Differenziazione - premialità - reati

All'interno del testo del 2012 un punto considerato fondamentale è quello sul profilo, o meglio sui profili, giuridici e sociali dei reclusi. La promiscuità tra persone con identikit diversi dovrebbe, dice il documento, essere scongiurata. Cosa ci fa, ad esempio, un ex galeotto con una ex operaio che ha perso il permesso di soggiorno? Uno spacciatore magrebino con un venditore ambulante ghanese? Una prostituta nigeriana con una badante moldava? La vicinanza tra profili differenti, tra nazionalità diverse, potrebbe favorire il rischio di una cattiva convivenza (o di rendere più semplice un accordo allargato e inter-sociale per una protesta?). L'obiettivo deve essere, quindi, differenziare i reclusi in base al profilo specifico e alla provenienza e rendere, inoltre, per coloro che provengono dal carcere, l'uso del Cie quasi inutile. Per ottenere ciò è necessario un potenziamento della collaborazione con le ambasciate nel lavoro d'identificazione, già all'interno dei penitenziari. Si paventa nel Documento la creazione di un gruppo specifico, formato da Polizia Penitenziaria e Polizia di Stato, che operi nelle carceri. A tal fine si auspica il trasferimento, dei reclusi da rimpatriare, nelle strutture penitenziarie più vicine alle città, in cui è presente una rappresentanza diplomatica del paese di rimpatrio. Non solo. Differenziazione anche in base alla pericolosità, al comportamento effettivo all'interno della struttura. Si propone, allo scopo di prevenire le rivolte e i danneggiamenti (causa oggettiva della diminuzione di ricettività dei Centri), la creazione, all'interno delle strutture

16. Documento Programmatico sui Centri di Identificazione ed Espulsione – MINISTERO DELL'INTERNO, Roma 2013 – pag. 13.

sono stati trasferiti, in esecuzione della misura della misurazione degli arresti domiciliari, proprio nelle stanze di isolamento del Cie, salvo poi fare un repentino passo indietro²². Si è trattato di una decisione scellerata di un giudice? Probabile, visto ciò che avrebbe comportato in quel momento. Tuttavia la legge non ha tardato ad adeguarsi alle necessità reali di tali luoghi e ha decretato la legittimità della carcerazione all'interno del Cie. Si veda, in tal senso, il testo dello schema del decreto legislativo n. 170²³ che all'art. 5, ultimo comma, introduce la possibilità di eseguire gli arresti domiciliari all'interno delle strutture in cui il soggetto richiedente protezione internazionale è "trattenuto o accolto" (Cie, Cara etc.), qualora queste strutture risultino idonee per il giudice. Si concretizza, quindi, a livello legale la possibilità di utilizzare il Centro ai fini della reclusione, diversa chiaramente dalla detenzione amministrativa, per cui sono nati, e concretizzando, in ultimo, una differenziazione interna.

Il secondo avvenimento è collegato all'attacco verificatosi nella sede di Charlie Hebdo a Parigi. Il 7 gennaio 2015 un commando di tre uomini incappucciati, come tutti sanno, ha assaltato la sede del giornale satirico francese, noto per le sue vignette sull'Islam, e ha aperto il fuoco al grido di "Allah Akbar". Si trattava di due fratelli franco-algerini e di un giovane senza fissa dimora. La risposta da parte delle istituzioni non si è fatta attendere in tutta Europa e si è subito fatto ricorso, come sempre avviene in tali casi, alla legislazione d'emergenza. In questo frangente nel Cie di Ponte Galeria a Roma e nel Cie di C.so Brunelleschi a Torino, si presume anche altrove, sono transitati per qualche giorno alcuni personaggi particolari, non comunitari, ma dotati di documenti. Due, i casi più conosciuti, un pakistano e uno studente turco²⁴, in attesa dell'espulsione perché sospettati di terrorismo.

Questi due uomini una volta catturati dalle forze speciali, non essendoci nessuna particolare ipotesi di reato, ma solo un banale sospetto, sono stati portati all'interno dei Centri, isolati dagli altri, per poi essere espulsi. Fino a qualche mese fa Alfano, Ministro degli Interni, parlava di 9 persone nella loro stessa situazione²⁵. Il caso dei sospettati di jihadismo, si passi pure la banalità della definizione, sembra a tutti gli effetti un uso "politico" dei Centri che snatura, addirittura, il ruolo intrinseco di queste strutture. Sappiamo che anche i cittadini comunitari, come i rumeni ad esempio, benché siano cittadini regolari sul territorio italiano perché apparte-

22. <http://www.autistici.org/macerie/?p=30747>.

23. Cfr. nota 28.

24. http://www.corriere.it/cronache/15_gennaio_20/terrorismo-espulso-studente-turco-normale-pisa-c294cbd8-a0a5-11e4-b571-55218c79aee3.shtml.

25. http://www.repubblica.it/cronaca/2015/01/18/news/italia_gi_espulsi_una_decina_di_fiancheggiatori_jihadisti-105184554/.

re, di moduli specifici per soggetti di "indole non pacifica". Tali moduli dovrebbero permettere di scongiurare comportamenti antisociali e violenti.

In ultimo, la Commissione chiarisce la funzione dell'isolamento, utilizzato, da sempre in molti Cie italiani, con scopo punitivo (anche se gli enti gestori parlano dell'isolamento, come volontario, per gli ospiti che vogliono stare soli o hanno paura di essere derubati dagli altri). Sempre al fine di controllare meglio le strutture e prevenire gli atti violenti viene suggerito inoltre l'inserimento dell'aggravante per i reati commessi all'interno dei Cie¹⁷.

Autorità giudiziaria in loco

Il documento suggerisce lo spostamento di un ufficio del giudice di pace, che ha il ruolo di firmare sia i trattenimenti, sia le espulsioni che il rigetto\accettazione delle richieste d'asilo, direttamente all'interno della struttura. Le problematiche legate a tale proposta sono notevoli. Come denunciato dall'ASGI, la presenza all'interno della struttura stessa aumenterebbe le pressioni da parte della polizia nei confronti dei giudici, allo scopo di seguire le proprie direttive¹⁸.

Medici specializzati in loco

Allo scopo di diminuire i trasferimenti all'ospedale e scongiurare i tentativi di fuga, che diverse volte avvengono proprio dalle strutture ospedaliere, la commissione propone una diminuzione degli spostamenti attraverso un potenziamento delle strutture stesse.

*"Possibilità di avere all'interno dei Cie alcune figure mediche con qualificazioni specialistiche tali da consentire l'esercizio di un filtro effettivo sulle uscite degli ospiti per cure esterne. Molte delle patologie vere o presunte, potrebbero infatti essere curate all'interno del Centro senza far mancare all'ospite un'assistenza medica adeguata agli standard internazionali in materia"*¹⁹.

Controllo selezionato degli apparecchi telefonici

Si difende a spada tratta la libertà telefonica, ma con dei limiti ben precisi, visto il pericolo che può rappresentare per l'intera struttura.

"Con particolare riguardo alla libertà di corrispondenza telefonica, stante le riscontrate disomogeneità di trattamento tra i vari Centri, si sottolinea l'esigenza che, pur a fronte della permanente disponibilità di apparecchi telefonici fissi a scheda, da garantire in ogni caso all'interno delle strutture, venga, di regola, consentito agli ospiti, in tutti i Centri, l'uso di telefoni cellulari personali, ove non dotati di foto/video camera. Particolari restrizioni possono tuttavia essere disposte – come eccezione alla

17. Documento Programmatico sui Centri di Identificazione ed Espulsione – MINISTERO DELL'INTERNO, Roma 2013 – pag. 30.

18. Di fatto al Cie di Trapani Milo, qualche mese fa, questo spostamento è avvenuto. <http://www.trapanioggi.it/trasferiti-al-cie-gli-uffici-della-commissione-territoriale/> e http://www.prefettura.it/trapani/news/166821.htm#News_49228

19. Documento Programmatico sui Centri di Identificazione ed Espulsione – MINISTERO DELL'INTERNO, Roma 2013 – pag. 18.

*regola, per periodi di tempo determinati e anche, ove possibile, con riferimento a singoli individui – nei casi di abuso nell'utilizzo di tali apparecchi, che possa favorire il compimento di atti di rivolta, il tentativo di evasione o contatto, con l'esterno idonei a compromettere la sicurezza del centro.*²⁰

20. Documento Programmatico sui Centri di Identificazione ed Espulsione – MINISTERO DELL'INTERNO, Roma 2013 – pag. 20.

I Cie all'ora attuale

L'analisi, seppur sintetica, del Documento Programmatico del 2012, non può essere fine a se stessa, ma va necessariamente messa in relazione con le reali ed attuali trasformazioni dei Centri, al fine di comprendere quali possano essere le direzioni e le prospettive del sistema della detenzione amministrativa in Italia.

Il cambio della legge

Dal 25 novembre 2014 la legge sui tempi di permanenza ha subito dei cambiamenti, infatti, il tempo massimo e improrogabile di trattenimento è sceso da 18 a 3 mesi. Tre mesi per coloro che sono stati presi per strada durante un controllo o una retata, trenta giorni, per quelli che provengono da una struttura carceraria (qualora, però, abbiano già trascorso novanta giorni di reclusione). I termini temporali sono per legge improrogabili, ma per vari motivi, quali la trattazione delle richieste d'asilo, proroghe e ritardi, tali scadenze non vengono rispettate. La diminuzione dei tempi ha lo scopo di rendere più tollerabile la permanenza all'interno dei Centri, con la possibilità di un abbassamento delle azioni di protesta, individuali e collettive.

Tale tentativo è volto, sicuramente, a tamponare i disastri compiuti in passato. La riforma dei 18 mesi²¹, che venne attuata con il decreto 23 giugno 2011 n. 89, è da considerarsi, infatti, in un'ottica inutilmente punitiva e soprattutto anti-economica. Come ampiamente dimostrato dalle cronache, i 18 mesi di permanenza, causando insostenibili attese e situazioni di disagio dei reclusi, hanno di fatto favorito le sommosse interne, portando alla distruzione di molti Centri, decretandone la chiusura totale o la parziale inagibilità di alcune aree.

Alla luce di quanto avvenuto in passato, la diminuzione dei tempi di permanenza, ha senz'altro un effetto diretto sulle relazioni di conoscenza e fiducia reciproca tra i reclusi. La complicità organizzativa trova davanti a sé il muro dei tempi ristretti. Il passaggio veloce di persone ha lo scopo di far diminuire le proteste organizza-

21. http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_decreto.legge.89.2011.pdf

te, relegandole all'estemporaneità, alla casualità o all'individualità (non a caso gli scioperi della fame allo scopo di procurarsi una liberazione sembrano diventare più frequenti).

Gepsa e Acuarinto, il nuovo che avanza

Qual è il volto del nuovo ente gestore proposto dalla Commissione Cancellieri? L'idea del gestore unico non sembra aver attecchito per il momento, i Cie italiani continuano ad essere gestiti da enti differenti tra loro, come sempre soprattutto cooperative ed associazioni. Qualcosa sta, però, cambiando. Da qualche mese a questa parte, infatti, si è affacciata sul mercato della detenzione amministrativa italiana una nuova figura, originale nel panorama nazionale. Unite in una struttura bicefala, Gepsa e Acuarinto sono entrate a gestire il Cie di Torino, quello di Roma e, già da tempo, alcuni Cara. Un cambiamento notevole rispetto al passato, sia per il profilo del gestore che per le modalità della gestione stessa.

Ecco la ricetta dei due enti: gestire i Cie, i luoghi problematici per eccellenza, teatro di rivolte e insubordinazioni, come un'azienda, sperimentando una modalità di gestione professionale e di grande esperienza che garantisca un controllo più efficace e permetta, allo stesso tempo, un flusso di reclusi, in entrata e in uscita, più agevole.

Dove la gestione delle coop come Auxilium o di colossi umanitari come la Croce Rossa ha miseramente fallito, si afferma il consorzio originale ed eclettico composto da Gepsa e Acuarinto: la prima un'azienda esperta nella gestione dell'arrecipelago carcerario francese e la seconda un'associazione attiva nel mondo dei servizi e dell'assistenza agli immigrati in Sicilia.

È importante, a nostro parere, conoscere bene la figura di Gepsa, analizzando il ruolo ed i compiti, così come la sua origine, anche per comprenderne meglio gli interessi, che vanno ben oltre i Centri. A tal fine, in una scheda d'approfondimento nel presente pamphlet, si trova un'illustrazione su Gepsa, dalla cui lettura emerge chiaramente come la società francese abbia tutte le caratteristiche necessarie per poter rendere la gestione dei Cie una macchina perfetta ed assicurare, quindi, gli obiettivi di ottimizzazione del sistema detentivo amministrativo.

Processo di differenziazione all'interno dei Cie: domiciliati e jihadisti

Negli ultimi mesi sono avvenuti sia nel Cie di Roma che in quello di Torino due fatti estremamente significativi. Questi due avvenimenti hanno concretamente decretato da un lato un processo di differenziazione interno ai Centri d'identificazione ed espulsione e dall'altro l'utilizzo dei Centri per scopi altri rispetto alla detenzione amministrativa per non comunitari senza documenti.

Il primo fatto risale all'agosto 2014 ed è avvenuto nel Cie di Corso Brunelleschi. In seguito ad una rivolta, 5 reclusi sono stati arrestati e, una volta scarcerati,