

COMMENTO AL DECRETO-LEGGE N. 124 DEL 2023, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI POLITICHE DI COESIONE, PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA NELLE AREE DEL MEZZOGIORNO DEL PAESE, NONCHÉ IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

INTRODUZIONE

Relativamente al decreto-legge in oggetto ci limiteremo in questo nostro contributo a commentare le parti del decreto che incidono direttamente sul tema immigrazione e, in particolare, sulla detenzione amministrativa delle persone straniere. Antigone, attraverso il proprio lavoro di osservazione e analisi sul sistema penale e in generale sul sistema della privazione della libertà personale, si è imposta negli anni quale interlocutore di istituzioni nazionali e sovranazionali sul tema. La Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili, attraverso il proprio lavoro di osservazione del sistema della detenzione amministrativa, anche attraverso la partecipazione al network internazionale "International Detention Coalition", ha costruito una conoscenza del tema che ha raccolto nel sito tematico www.buchineri.cild.eu.

Gli aspetti maggiormente problematici riscontrati nel decreto sono in particolare due: l'aumento dei tempi di trattenimento fino a 18 mesi e l'aumento del numero di Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) presenti sul territorio italiano, che si vanno ad innestare all'interno di un sistema, quello della detenzione amministrativa, che ha rappresentato nel tempo numerose problematiche, dubbi e conseguenti denunce.

Su questo si concentrerà questo contributo.

UNA PERICOLOSA "EXTRATERRITORIALITÀ GIURIDICA"

La detenzione amministrativa dei migranti ai fini dell'espulsione sembra essere terreno in cui vige una pericolosissima "extraterritorialità giuridica", in cui non trovano applicazione neanche quei principi costituzionali che dovrebbero considerarsi inderogabili.

Negli ultimi 25 anni questi Centri di detenzione hanno modificato la propria denominazione (passando da "CPTA" a CPT", "CIE" fino agli attuali "CPR") e si sono estesi, poi ridotti e infine, con l'attuale decreto-legge, nuovamente estesi i termini massimi di trattenimento, così come la capienza delle strutture.

Ciò che non sembra essersi modificato è lo strutturale stato di eccezione che caratterizza questa forma detentiva.

Quest'ultima, infatti, lungo tutto l'arco della sua storia si è caratterizzata per l'essere un autonomo binario punitivo di cui possono essere destinatari i soli migranti e cui corrispondono livelli di garanzie differenti rispetto a quelli attribuiti al resto della cittadinanza. Uno stato di eccezione che si manifesta in ogni ambito: (i) dai "modi della detenzione" stabiliti con mero regolamento ministeriale e non da fonti di rango primario, come richiederebbe la "riserva di legge" costituzionale; (ii) alle convalide e proroghe del trattenimento affidate, eccetto pochi casi (es. richiedenti asilo) alla magistratura onoraria, ossia ai giudici di pace che per gli italiani non possono - però - disporre pene detentive, con una conformità - dunque - solo formale a quella "riserva di giurisdizione" richiesta dall'art.13 Cost.; (iii) fino a giungere all'eccezione dovuta al fatto di consentire che su quella privazione della libertà personale qualcuno possa trarne profitto.

Se inizialmente la gestione dei Centri era stata affidata alla Croce Rossa, si è poi verificata una privatizzazione del servizio, che riguarda ogni ambito della gestione interna: dall'assistenza sanitaria; ai servizi di informazione normativa e mediazione linguistica. Inoltre anche quelle poche norme che attribuiscono dei compiti alle autorità pubbliche non vengono - spesso - rispettate. D'altronde, la lacunosa normativa in materia di trattenimento contenuta in fonti di rango secondario lascia ampio spazio a pratiche discrezionali e presenta un elevato livello di ineffettività.

Le perverse tendenze che si sono verificate nel processo di privatizzazione sono state duplici: (i) la minimizzazione dei costi da parte del pubblico e una sua deresponsabilizzazione; (ii) la ricerca della massimizzazione dei profitti da parte dei privati. Due tendenze che sono indissolubilmente legate tra loro.

Da un lato, infatti, negli ultimi anni il Ministero dell'Interno ha drasticamente ridotto tutti i costi di gestione dei CPR, tagliando i servizi alla persona erogati all'interno delle strutture.

Le singole Prefetture, inoltre, nelle gare per la gestione dei Centri aggiudicano gli appalti in base al criterio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" rispetto alla

base d'asta. Dunque maggiore è il ribasso offerto dai concorrenti, maggiori saranno le possibilità di vedersi aggiudicata la gara.

Peraltro, anche dinanzi ad offerte "anomale" (es. per un costo orario del personale non rispettoso dei minimi contrattuali), alcune Cooperative e società si sono viste aggiudicare degli appalti, poi annullati dal Giudice Amministrativo: è quanto recentemente accaduto per il CPR di Caltanissetta in cui il TAR Sicilia ha, nel giugno 2022, annullato l'aggiudicazione effettuata dalla competente Prefettura ad una associazione che aveva presentato un'offerta anomala.

Oltre a ciò, appare evidente come l'affidamento ai privati dei CPR comporti il rischio di "diluire" le responsabilità delle autorità pubbliche, che molto spesso vengono meno ai pochi doveri che sono loro imposti dalla normativa in materia di trattenimento, consentendo ai privati di poter porre in essere delle vere e proprie speculazioni sulla pelle delle persone detenute. Infatti, la capacità degli enti gestori privati di massimizzare i propri profitti appare legata anche al fatto che le autorità preposte (fra tutti, Prefetture e ASL) non svolgono le doverose attività di controllo e vigilanza. Emblematico è quanto avviene in materia di assistenza sanitaria e, in particolare, di visite di idoneità al trattenimento. Queste ultime sono attribuite, anche per imprescindibili esigenze di imparzialità, alle ASL territorialmente competenti che dovrebbero, prima dell'ingresso di ciascuna persona all'interno dei Centri, effettuare una visita in cui valutano eventuali incompatibilità (fisiche e psichiche) alla vita in comunità ristretta. Tuttavia queste visite vengono spesso effettuate dai medici convenzionati con gli enti gestori ed in maniera del tutto approssimativa: ciò ha portato a detenere persone che non avrebbero dovuto entrare nei Centri, con i conseguenti gravissimi episodi suicidari e di autolesionismo. Tale aspetto risulta ancor più inquietante se si tiene conto del fatto che l'ente gestore dei CPR è retribuito in base non alla capienza teorica ma a quella effettiva: ciò significa che il guadagno è direttamente proporzionato al numero di persone detenute.

I CPR NON AIUTANO NELLE POLITICHE DI RIMPATRIO E L'AUMENTO DEI TEMPI DI TRATTENIMENTO NON CONSENTIRÀ DI RIMPATRIARE PIÙ PERSONE

L'aumento dei tempi di trattenimento, fissato nel decreto-legge in discussione, è stato presentato come proficuo per aumentare il numero di rimpatri delle persone presenti illegalmente nel territorio italiano.

Su questo riteniamo che occorra fare chiarezza.

Innanzitutto va sottolineato come i CPR siano inefficaci nella politica dei rimpatri. I dati presentati nella Relazione al Parlamento 2023 da parte del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in tal senso sono eloquenti. 6.383 persone

nel 2022 sono state ristrette nei Centri e, di queste, soltanto 3.154 sono state effettivamente rimpatriate. In totale i rimpatri effettuati sono stati 3.916.

Inefficace e ininfluyente nella politica dei rimpatri è anche il tempo di permanenza. Già in passato, fino al 24 novembre 2014, il tempo di permanenza era stato di 18 mesi, lo stesso limite di trattenimento che impone il presente decreto-legge. Anche all'epoca il tasso di rimpatri era di circa il 50% del totale delle persone transitate nei Centri. Lo stesso tasso registrato anche negli anni successivi al 2014, quando i tempi di permanenza erano stati di 90, poi 180 e nuovamente 90 giorni.

Il buon esito dei rimpatri dipende infatti da fattori che nulla c'entrano con i tempi di trattenimento: dagli accordi di remissione con i paesi terzi, nonché dal fatto che alcuni paesi siano considerati non sicuri e dunque eventuali rimpatri metterebbero a rischio la vita delle persone, anche laddove alle stesse non sia stato riconosciuto l'asilo.

Da questo punto di vista non esiste nessuna evidenza che faccia pensare che aumentare i tempi di permanenza a 18 mesi possa far crescere il numero dei rimpatri. Semmai, come detto, esistono evidenze opposte.

Da questo punto di vista, per molte persone la privazione della libertà nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio, anche per tempi molto lunghi, senza prospettiva o possibilità di rimpatrio, appare totalmente illegittima e gravosa.

Inoltre, è questo è un paradosso del provvedimento del governo, l'aumento dei tempi di trattenimento, anche a fronte di un aumento nel numero di Centri e quindi di posti, farà sì che le persone trattenute saranno difficilmente di più di quelle che attualmente in questi luoghi transitano.

AUMENTERANNO I COSTI DI GESTIONE A CARICO DEI CITTADINI FINO A OLTRE 100 MILIONI DI EURO L'ANNO

Un altro aspetto tutt'altro che secondario riguarda l'aumento dei costi a carico delle finanze pubbliche.

Al febbraio 2023, risultavano attivi 10 Centri di Permanenza per i Rimpatri (Milano, Torino, Gradisca d'Isonzo, Roma, Palazzo San Gervasio, Macomer, Brindisi-Restinco, Bari-Palese, Trapani-Milo, Caltanissetta-Pian del Lago), con una capienza teorica di circa 1.105 posti.

Tuttavia, nel marzo 2023, è stato chiuso il Cpr di Torino (capienza 144 posti), a seguito delle proteste poste in campo dai detenuti contro le condizioni di detenzione, che hanno reso del tutto inagibile la struttura.

Possiamo evidenziare come, nel periodo 2021-2023, le Prefetture competenti abbiano bandito gare d'appalto per un costo complessivo di circa 56 milioni di euro (nello specifico 56.674.653,45 euro, iva esclusa) finalizzate alla gestione, da parte dei privati,

dei CPR presenti sul territorio, cui vanno sommati i costi relativi alla manutenzione delle strutture e del personale di polizia. Rispetto a questi ultimi, le Prefetture hanno rigettato le richieste di accesso civico presentate da CILD, non rendendo noti i costi delle forze dell'ordine nei Centri per presunti "motivi di sicurezza".

La detenzione amministrativa appare oramai divenuta, anche nel nostro Paese, una filiera molto remunerativa, in cui sembrerebbero realizzarsi due preoccupanti tendenze:

- da un lato, la ricerca della massimizzazione dei profitti da parte delle imprese che gestiscono i Centri;
- dall'altro lato, una continua spinta alla minimizzazione dei costi da parte dello Stato, con una deresponsabilizzazione di quest'ultimo rispetto alla gestione delle strutture.

In quest'ottica generale, non sembra errato prevedere come l'apertura di ulteriori 10 centri (e la possibile riapertura del CPR di Torino) possano far lievitare la spesa oltre i 100 milioni di euro l'anno, per i soli affidamenti ai privati. A questa cifra andranno poi aggiunte le risorse necessarie per garantire la presenza delle FF.OO.

Risorse che, come abbiamo visto, non avranno alcun beneficio rispetto al ruolo che i CPR dovrebbero assolvere e a cui il governo, con il presente decreto-legge, delega la politica dei rimpatri.

UN SISTEMA CHE NON GARANTISCE I DIRITTI E CONDANNA AD APATIA E ABBANDONO

L'aumento dei tempi di trattenimento nei Centri fino a 18 mesi non può non tenere conto della condizione in cui le persone vengono detenute.

Come già sottolineato, l'assenza di norme di rango primario che regolino la vita interna e diano un ampio quadro relativamente ai diritti esercitabili e reclamabili (così come avviene ad esempio per la detenzione nelle carceri), lascia alla discrezione delle singole Prefetture e dei singoli enti gestori stabilire le modalità di vita interna.

Una problematica di grande impatto con tempi di trattenimento a 90 giorni, che lo diventa ancora di più laddove le persone potranno essere detenute fino ad un anno e mezzo.

In particolare negli anni sono state decine le denunce che riguardano la negazione dei diritti delle persone trattenute nei CPR. In particolare questi riguardano il diritto alla salute, anche in riferimento alla visita di idoneità all'ingresso che, come già ricordato, dovrebbe essere eseguita da medici delle Aziende Sanitarie territorialmente competenti ma che, in più casi, viene invece posta in essere dai medici in servizio presso i Centri e contrattualizzati dagli enti gestori; il diritto all'informazione normativa che non sempre viene garantita o risulta essere carente; il diritto di difesa, con una

serie di limitazione poste ai legali nell'accesso ai Centri per lo svolgimento dei colloqui difensivi con i propri assistiti, nonché la mancanza di documentazione e informazioni nei fascicoli dell'autorità giudiziaria durante le udienze di convalida o proroga dei termini di trattenimento; e la tutela legale; il diritto alla comunicazione, con la prassi di sequestrare i telefoni cellulari ai trattenuti e restituirli solo alla fine del periodo di detenzione.

Nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio non esiste poi alcun tipo di attività, che sia di carattere scolastico, formativo o ricreativo. Al di là delle camere di pernottamento non esistono spazi comuni e, laddove esistono (ad esempio un campo di calcio nel CPR di Ponte Galeria) l'accesso non è garantito.

Le persone trattenute vivono il tempo della detenzione nella totale apatia, senza riuscire a riempire le giornate in alcun modo. Questo comporta anche un abuso di psicofarmaci, così come recentemente riportato da un'inchiesta di Altreconomia.

CONCLUSIONE

Crediamo fortemente che la detenzione amministrativa sia un sistema drammaticamente inumano e non rispettoso della dignità delle persone immigrate, così contravvenendo all'habeas corpus che è alla base del nostro Stato di diritto. Nessuno dovrebbe essere trattenuto in luoghi di privazione della libertà che non abbiano uno statuto normativo ben predefinito, che non lasci spazio a interpretazioni e arbitrarie nell'esercizio dei propri diritti inviolabili. Oggi i CPR costituiscono una violazione macroscopica del principio di legalità di cui anche gli organismi sovra-nazionali sono consapevoli. E' in fase di elaborazione da parte del Consiglio d'Europa un documento proprio su questo.

Come illustrato, la detenzione amministrativa è una prassi che ha costi molto elevati e un'efficacia molto limitata in termini di rimpatri. Ha inoltre una dipendenza molto diretta con le leggi che regolano l'immigrazione e che, in diverse loro parti, richiederebbero una modifica. A transitare nei CPR sono spesso persone con un lungo percorso di vita in Italia e che, a causa della perdita momentanea del lavoro, si sono trovate a perdere anche il permesso di soggiorno. Su questo tema una riforma aiuterebbe a contrastare l'illegalità e ad evitare spese per il trattenimento e il successivo rimpatrio di persone già integrate nel contesto sociale italiano.

Ciò detto, nella condizione attuale, si ritiene che l'aumento dei tempi di trattenimento fino a 18 mesi, nonché l'apertura di nuovi CPR, non avranno alcun effetto in termini di gestione delle migrazioni irregolari e nel numero di rimpatri, ma che tali provvedimenti potranno risultare invece ulteriormente vessatori per coloro che violando le attuali politiche migratorie italiane si potranno trovare ad essere detenuti in tali luoghi.