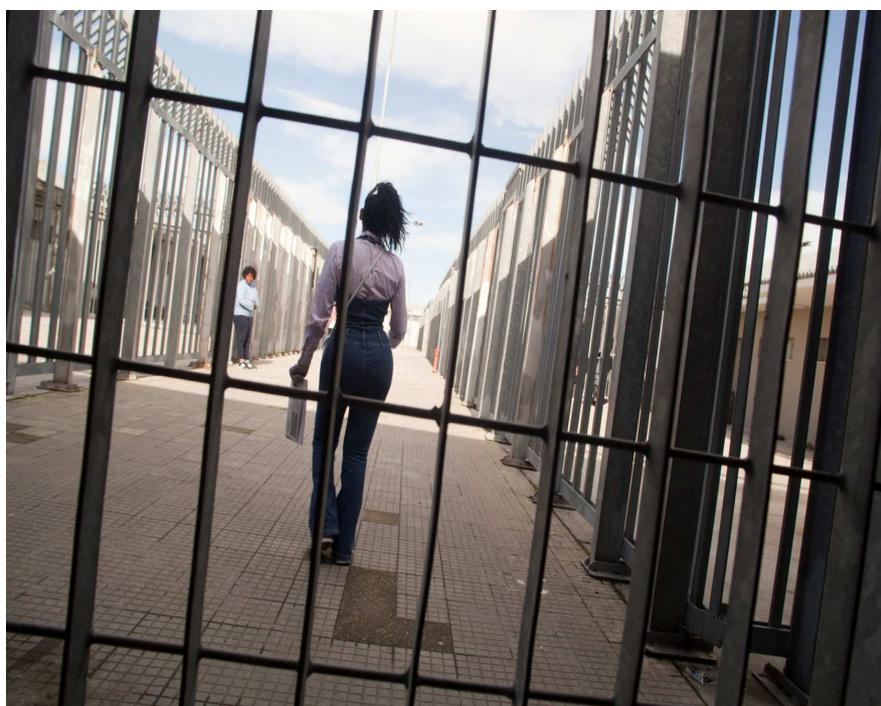
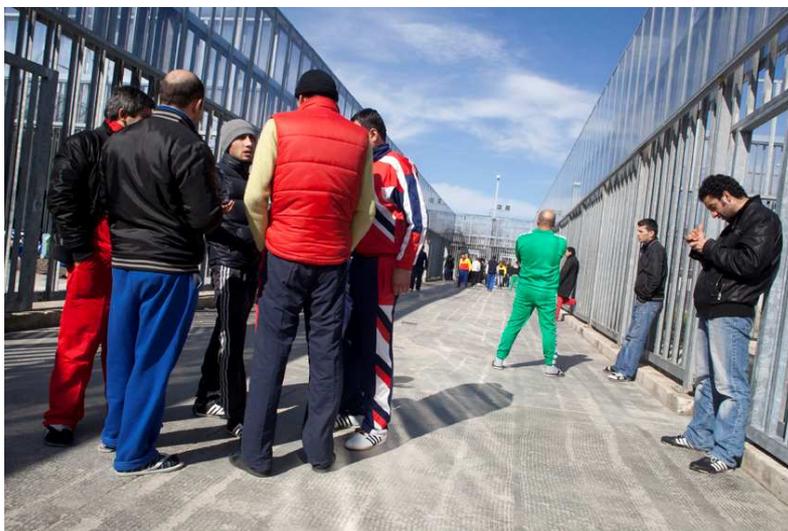


REPORTAGE DAL CIE



“Carcere: modello Lazio”
Lunedì 17 novembre 2014 ore 9.00
Sala Tirreno della Regione Lazio Via R.R. Garibaldi 7



PERCHÈ IL GARANTE DEI DIRITTI DEI DETENUTI IN UN CIE

Il CIE è una struttura dove vi sono persone private della libertà personale. È, però, diverso dal carcere poiché le persone presenti sono migranti privi di un documento di soggiorno, trattenuti al fine di essere identificati ed espulsi dal territorio nazionale. Non si tratta, quindi, di individui autori di reato e la loro condizione di limitazione della libertà personale non è legata all'esecuzione di una pena.

L'allungamento, nel 2011, dei tempi di permanenza fino ad un massimo di 18 mesi, tuttavia, ha di fatto trasformato la struttura in un "*carcere non formalizzato*" e, quindi, in un luogo dove è necessaria la presenza di un "occhio esterno" che monitori le condizioni di vita delle persone che vi sono ristrette. Il Garante, grazie ad un protocollo d'intesa con la Prefettura di Roma, entra nel CIE ogni settimana.

Dal 2008, pertanto, il Garante ed i suoi operatori non hanno fatto mancare la loro presenza settimanale nella struttura, cercando di intercettare le situazioni più delicate, segnalando proposte di soluzione alle autorità competenti e denunciando, anche alla stampa, le eventuali lesioni di diritti.

L'approvazione in Parlamento della legge europea 2013-bis, del 21 Ottobre 2014 (non ancora pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, al momento della stampa di questo documento), finalmente, riduce ad un massimo di 90 giorni il periodo di trattenimento. Una riforma fortemente sostenuta dal Garante, anche se rappresenta un primo passo verso la riformulazione della normativa sui rimpatri nel nostro Paese.



CHI GOVERNA I CIE

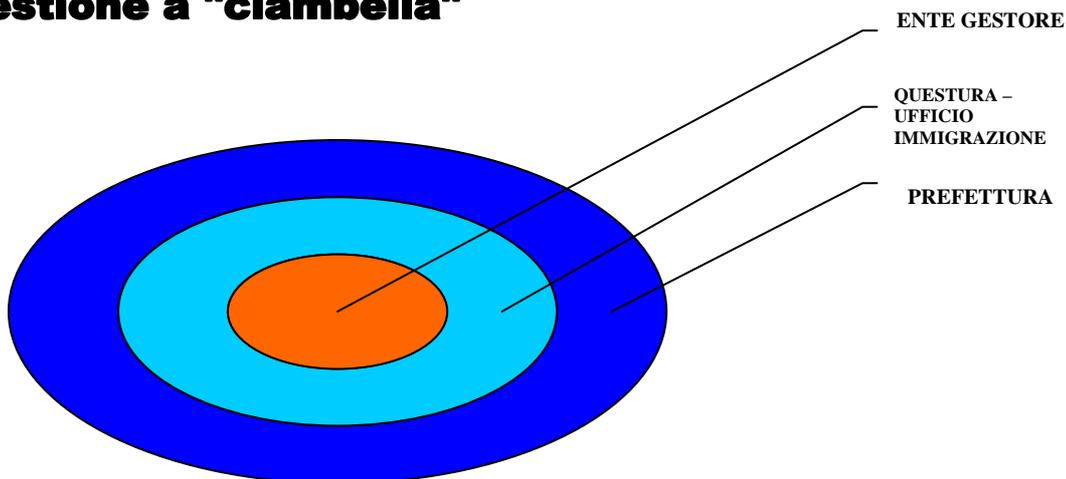
La responsabilità della gestione dei flussi migratori nel nostro paese è del **Ministero dell'Interno** e, in particolare, del **Dipartimento delle libertà civili per l'immigrazione**. Le modalità generali d'amministrazione dei CIE sono decise a livello nazionale, ma forte è l'autonomia degli organi di competenza territoriale.

Si è stabilito, infatti, di demandare la gestione quotidiana dei Centri agli organi territoriali di competenza. I CIE, infatti, non dovevano essere presenti su tutto il territorio nazionale, ma solo in quelle zone maggiormente interessate dalla presenza di migranti.

Per questo motivo gli organi territoriali ebbero ampia discrezionalità in merito al governo dei Centri, mentre il Ministero dell'Interno si limitava a dettare generiche linee-guida. Emblematico, in questo senso, è stato il ritardo decennale (1998 - 2008) prima di avere un **“piano regolatore”** nazionale che garantisse un livello minimo dei servizi da offrire ai migranti.

Quello che si è venuto a creare è una sorta di **“sistema a ciambella”** che chiama **tre autorità differenti a regolarne la vita: la Prefettura, la Questura e l'ente gestore**.

La gestione a "ciambella"



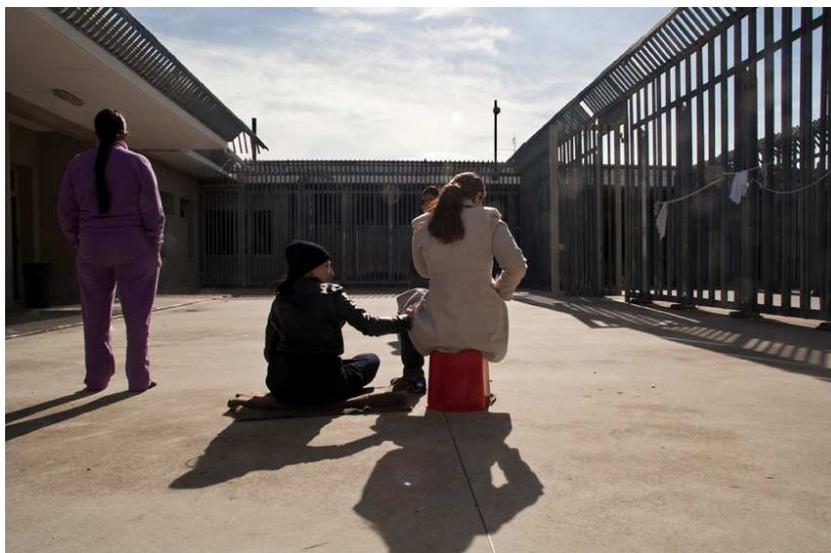
Tre soggetti che intervengono con modalità e competenze diverse sulle vite dei migranti:

1. **Prefettura:** è l'autorità politica con compiti direzionali, poiché nomina l'Ente gestore, monitora sul suo operato, decide quali sono i soggetti terzi che possono accedere alla struttura e, infine, adotta, insieme alla Questura, disposizioni relative a regolamentare la convivenza dei migranti nel Centro.
2. **Questura - Ufficio Immigrazione:** è l'autorità amministrativa che opera nel CIE e che si occupa di intrattenere rapporti con i Consolati, di curare le procedure burocratiche necessarie alla preparazione di un rimpatrio e di mantenere la sicurezza nella struttura.
3. **Ente gestore:** è una cooperativa sociale che, in seguito ad una gara d'appalto bandita dalla Prefettura, si occupa della fornitura dei beni e dell'espletamento dei servizi per i migranti

trattenuti. Dal 2010 la gestione è affidata alla Cooperativa Auxilium che, a nostro avviso, svolge con professionalità ed umanità tutte le attività previste.

L'esperienza maturata nei **sei anni** di operato all'interno di un CIE ci porta a fare due considerazioni sulla *gestione a ciambella*:

1. **L'eccessiva frammentarietà delle competenze** comporta che il soggetto maggiormente coinvolto nella gestione sia l'Ente gestore e, quindi, sia quello più preparato sulla definizione delle esigenze proprie di questi luoghi e delle persone che vi transitano. L'Ente gestore, tuttavia, risulta anche essere il soggetto avente il minor potere decisionale sulla regolamentazione della vita interna alla struttura che, di fatto, è diretta dalla Prefettura. Questa circostanza, tuttavia, può comportare che i bisogni sentiti dall'ente gestore per migliorare la qualità della vita dei migranti ristretti non vengano presi in considerazione dalla Prefettura e per questo non soddisfatti, sulla base di una conoscenza relativa inferiore delle dinamiche interne del CIE.
2. **La discrezionalità territoriale** ha delle ripercussioni dal punto di vista della gestione della sicurezza interna che è molto diversa da struttura a struttura. Ponte Galeria è uno dei CIE che maggiormente è stato teatro di rivolte e di fughe collettive a causa, soprattutto, della sua ampia capienza. Per questo motivo il sistema dei controlli è stato gradualmente inasprito chiamando in carico diverse autorità di gestione dell'ordine pubblico e introducendo addirittura l'impiego di cani antisommossa, sempre presenti nella struttura e all'interno dei settori di trattenimento.



IL TRATTENIMENTO: UNA NORMATIVA CON TANTI PARADOSSI

“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”. Questo è quanto recita la sentenza della Corte Costituzionale nr. 105/2001, che è stata di fondamentale importanza perché ha definito la natura della norma dettata dall’art. 14 del T.U. in materia d’immigrazione. La norma, tuttavia, presenta diversi aspetti che non sembrano assolutamente corrispondenti alle tutele costituzionali richiamate dalla sentenza della Corte Costituzionale:

1. **L’eccessiva vaghezza dei criteri di trattenimento:** la normativa in vigore non individua dei criteri stringenti per stabilire quali soggetti debbano essere ristretti presso i Centri di identificazione ed espulsione, limitandosi piuttosto ad affermare che *“Quando non è possibile eseguire con immediatezza l’espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l’effettuazione dell’allontanamento, il questore dispone che*

lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di identificazione ed espulsione più vicino". Ciò fa sì che l'individuazione dei soggetti da trattenere nei CIE sia lasciata alla discrezionalità delle Questure. La conseguenza è che **in un CIE si possano trovare svariate categorie di persone: dallo straniero nato e cresciuto in Italia al migrante appena sbarcato sulle coste del nostro Paese.**

2. **Una tutela giurisdizionale affidata ad un Giudice "sui generis"**: la legge attuale ha affidato alla figura del Giudice di Pace la convalida e la proroga del trattenimento in queste strutture, ed ha parallelamente prolungato a dismisura i tempi massimi di permanenza. Il Giudice di Pace è un magistrato onorario, non togato e non abilitato per legge ad irrogare pene detentive. Tale realtà, tuttavia, appare non più pertinente ai nostri occhi poiché un periodo di limitazione della libertà personale potenzialmente prorogabile fino a 18 mesi è, invece, di fatto assimilabile ad una vera e propria detenzione.

L'approvazione in Parlamento della legge europea 2013-bis, del 21 Ottobre 2014 (non ancora pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, al momento della stampa di questo documento) ha ridotto i tempi di permanenza ad un massimo di 90 giorni. Nonostante questo, continua ad essere auspicabile il passaggio di competenze ad un Giudice ordinario.

3. **Un tempo di permanenza non definito**: la procedura che disciplina la permanenza nel CIE prevede inizialmente un'udienza di convalida che, se approvata, porta ad un'iniziale permanenza di 30 giorni. Successivamente alla convalida si istituisce un sistema di udienze di proroga conseguenti tra loro, che riportano lo straniero davanti al Giudice di Pace per confermare o meno il suo trattenimento nel CIE. Tale procedura, giustificata con la necessità dell'Ufficio Immigrazione di avere a disposizione un tempo maggiore per effettuare le procedure burocratiche sottostanti al rimpatrio, **è uno dei maggiori elementi causanti il sorgere di tensioni all'interno dei CIE, poiché sottopone le persone trattenute ad uno stress periodico.**

4. **La scarsa utilità:** nella pratica il tempo realmente necessario alla preparazione di un rimpatrio è inferiore ai due mesi. Se la persona non è stata identificata entro questo periodo, probabilmente non sarà più identificabile nei mesi successivi che, di conseguenza, si configurano come un **surplus ingiustificato**.

5. **Il mancato adeguamento dei servizi:** all'allungamento dei tempi di permanenza, non è corrisposta la modifica dei **servizi garantiti** alle persone. La totale mancanza di attività ricreative, l'impossibilità di accedere ai centri da parte degli operatori del SSN e la previsione di un'assistenza sanitaria solamente di primo livello sono solo alcune delle più gravi mancanze che, oltre a comportare potenziali lesioni di diritti umani fondamentali, rendono l'attesa del rimpatrio ancor più angosciante.

6. **L'inesistenza di una normativa organica sulle condizioni di trattenimento:** nel Testo Unico dell'Immigrazione è presente, infatti, solo un timido richiamo alle condizioni di trattenimento. L'art. 14, co 2, afferma che *“lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità”*. Stante la vaghezza del disposto normativo, il dettaglio della disciplina dei servizi garantiti e dei beni offerti in questi centri è stato affidato ad un decreto del Ministero dell'interno (D.M. 22.11.2008). Tale norma secondaria, in realtà, disciplina semplicemente lo *“Schema di capitolato di appalto per la gestione dei centri di permanenza temporanea e assistenza e per i centri di accoglienza”* al quale le singole Prefetture debbono ispirarsi nella formazione dei bandi di gara per l'affidamento della gestione dei Centri a soggetti terzi. Simile realtà, peraltro, ha determinato in questi anni il verificarsi di situazioni di particolare mala gestione di alcuni CIE. In questo senso appare utile menzionare la sentenza del Tribunale di Crotona, del Dicembre del 2012, nella quale il Giudice ha riconosciuto l'esimente della *“legittima difesa”* in favore di trattenuti che avevano messo in atto una rivolta all'interno del CIE di Sant'Anna di Isonzo di Isola di Capo Rizzuto. Nella motivazione della sentenza il Giudice ha parlato delle condizioni di vita all'interno del centro definendole al **limite della dignità umana**.

La debole tutela delle garanzie costituzionali, l'indeterminatezza della permanenza e la forte discrezionalità territoriale nella gestione di queste strutture rappresentano **i principali paradossi** della normativa disciplinante il trattenimento nei CIE. Normativa che da un parte, afferma l'importanza di tutelare la dignità umana degli stranieri trattenuti, ma dall'altra ha di fatto istituito una disciplina incapace di garantire quei diritti umani che sono fondamentali.

PONTE GALERIA: IL CIE ALLE PORTE DI ROMA

NUMERI

Anno di apertura: 1998

Capienza regolamentare: 360 di cui 178 donne

Presenze al 16 novembre 2014: 106 di cui 32 donne

Transiti nel 2013: 1287 di cui 388 donne



LA GESTIONE

Chi: La gestione del CIE è stata affidata dal 1998 al 2010 alla Croce Rossa Italiana, che poi ha passato il mandato alla società cooperativa Auxilium.

Con quale cifra: fino ad ora il Centro è stato gestito con una cifra pari ad € 41,00 *pro-capite pro-die* per straniero, ammontare fortemente

ridimensionato con l'ultima gara di appalto della Prefettura di Roma del 2013, che ha posto come base di partenza la somma di € 30,00 con l'aggiudicazione dell'appalto ad € 28,70 *pro-capite pro-die*.

Quali i rischi per una gestione a risparmio: una cifra così bassa mette a serio rischio la dignità delle persone trattenute. Si rischia di compromettere la qualità del vitto, la qualità degli operatori,

l'assistenza sanitaria, il sostegno psicologico, la mediazione linguistico culturale, la tutela legale e tanti altri servizi che regolano la quotidianità di un luogo caratterizzato da tensioni costanti.

LA VITA ALL'INTERNO DI UN CIE

L'Ente gestore è il soggetto a cui è affidata la gestione dei servizi nel CIE. Prima di passare all'analisi di questi servizi sembra importante dire che, di fatto, il tempo all'interno del Centro è scandito da una serie di "appuntamenti" che gli stranieri trattenuti hanno in primo luogo con i Giudici di Pace. Tutto ciò che viene fatto nel periodo intercorrente tra un'udienza e l'altra è cercare di prepararsi il più possibile a sostenere le proprie motivazioni davanti al Giudice, cercando di interrompere il trattenimento. Per questo motivo, nel corso di quel tempo, vengono incontrate le associazioni terze che settimanalmente operano nella struttura, cercando di affiancare l'operato dei propri legali al fine di dimostrare o l'integrazione nel territorio o l'illegittimità della propria espulsione. Per questa seconda ragione, inoltre, viene spesso effettuata la domanda d'asilo politico e l'incontro con la Commissione Territoriale diventa, pertanto, un altro appuntamento decisionale sulla propria condizione di trattenimento. **I Giudici di Pace e la Commissione Territoriale diventano altri due soggetti fortemente coinvolti nell'amministrazione di queste strutture e nella regolamentazione del tempo al loro interno.**

Per quanto riguarda, invece, l'erogazione dei servizi si fa riferimento a servizi atti a garantire un'assistenza di base:

- **Assistenza sanitaria:** l'idea di base che i CIE dovessero essere delle strutture atte ad ospitare persone per brevi periodi di tempo ha fatto sì che si facesse riferimento alla garanzia di un'assistenza sanitaria di primo livello, precludendo agli operatori del SSN di svolgere attività nel centro. L'allungamento progressivo dei tempi di permanenza ha reso sempre più importante la presenza di uno strumento in grado di garantire, in caso di necessità, un livello più approfondito di analisi dei problemi di salute delle persone



presenti nella struttura. È stata stipulata, grazie al lavoro di mediazione del Garante, una convenzione di collaborazione tra l'Ente gestore e l'ASL Roma D che ha istituito un canale preferenziale di comunicazione con l'Ospedale "G.B. Grassi" nel caso in cui siano necessari approfondimenti diagnostici. Da questi esami è emerso che le patologie più frequenti siano legate a disturbi psicosomatici e somatoformi, di ansia generalizzata e disturbi depressivi.

- **Sostegno socio - psicologico:** reso indispensabile dallo stress "*latente*" nell'incertezza della propria condizione; è operativo sette giorni su sette dalle h 8.00 alle h 20.00 ed ha l'obiettivo di tutelare la "salute mentale" dei migranti al fine di rendere il meno traumatico possibile il periodo di trattenimento nella struttura. Tra le azioni vi è lo *screening* psicologico iniziale, nell'ambito del quale gli psicologi e assistenti sociali di AUXILIUM cercano di individuare possibili portatori di vulnerabilità specifiche, al fine di un'eventuale presa in carico della persona. Grazie a questo servizio gli operatori del Garante riescono ad intercettare un numero di utenti maggiore rispetto a quelli che altrimenti si riuscirebbe ad incontrare con l'utilizzo della procedura volontaria della "*domandina*".
- **L'erogazione dei pasti:** effettuata tre volte al giorno è stata affidata, ad eccezione della colazione, ad un centro di cottura legato alla società di ristorazione e servizi ITACA. La presenza di persone appartenenti a diverse culture alimentari ha portato l'Ente gestore ad escludere, in via generale, la somministrazione della carne di maiale e dei suoi derivati nonché ad organizzare, in casi eccezionali, incontri con delegazioni di persone al fine di apportare modifiche al cibo erogato. L'impossibilità di effettuare lo sporzionamento dei pasti in loco, legata a misure di sicurezza, ha comportato la necessità di somministrare esclusivamente cibo precotto e sigillato. Tale realtà, tuttavia, legata all'obbligo di rispettare i criteri HACCP, rende impossibile la distribuzione di alcune tipologie di alimenti e il conseguente restringimento del ventaglio di scelta a disposizione. Un fattore che contribuisce a generare malcontento perché, di fatto, queste persone si trovano a mangiare cibo preconfezionato e di scarsa varietà per periodi anche molto prolungati di tempo.

- **Il diritto di culto:** secondo i dati forniti da AUXILIUM i culti maggiormente praticati sono quello musulmano, cristiano, pentecostale, cattolico, evangelista ed ortodosso. Sono stati creati diversi luoghi di culto in zone diverse del Centro. Nel settore maschile, il maggior numero di persone ha fatto sì che siano presenti una chiesa, dove settimanalmente un sacerdote celebra messa, e una moschea dove è possibile svolgere le preghiere diurne ma non quelle notturne, a causa dell'impossibilità di uscire dai moduli abitativi. L'alta presenza di donne nigeriane nel settore femminile, invece, ha fatto sì che fosse adibita una stanza alla celebrazione del culto pentecostale.
- **L'organizzazione del tempo libero:** come per l'assistenza sanitaria anche per la gestione del tempo libero l'idea iniziale di fare del CIE un luogo di transito "*breve*" ha influenzato negativamente l'introduzione e l'ideazione di attività ricreative in grado di occupare consapevolmente il tempo nel centro. È possibile la detenzione di giornali, libri e riviste raccolti in due piccole biblioteche poste nel settore maschile e in quello femminile. **Nel 2010 il Garante ha finanziato la costruzione di un campo da calcetto**, sport che è possibile svolgere tutti i pomeriggi in due turni distinti e che, di fatto, sembra essere l'attività più popolare nel settore maschile.



IL RUOLO DEL GARANTE: a fronte di una situazione che presenta caratteristiche molto delicate e per le quali è molto difficile intervenire, le attività del Garante si concentrano su tre tipologie di azioni:

- **Orientamento legale e supporto** → La complessità del diritto dell'immigrazione, la strutturale difficoltà nel disciplinare un fenomeno così ampio, il sovrapporsi di fonti di diritto nazionali ed europee, rende indispensabile un costante lavoro di formazione ed aggiornamento degli operatori che vogliono svolgere un'attività di monitoraggio nel CIE. Gli operatori del Garante, pertanto, cercano di individuare e sostenere le situazioni più delicate e per le quali l'esecuzione del rimpatrio rappresenterebbe un evento traumatico e, in alcuni casi, la violazione di un diritto.
- **Intermediazione con le carceri** → L'attività è resa indispensabile dall'elevata presenza di ex detenuti. Gli operatori del Garante intervengono quando vi sono situazioni in sospeso con gli istituti penitenziari di provenienza (premi scolastici, mercedi, cartelle cliniche, trasferimento di effetti personali etc.), che il migrante non riesce a risolvere autonomamente, una volta insorta la nuova condizione di restrizione. Emblematico è il caso di coloro che vengono tradotti dal carcere senza informazioni sulla loro condizione clinica. In questi casi il Garante si adopera per supplire a tale mancanza e garantire il rispetto dell'inviolabile diritto alla salute.
- **La denuncia** → La legislazione che governa la vita nei CIE lascia spesso troppo spazio alla discrezionalità. Quando si verificano fatti che si reputano debbano essere sottoposti all'attenzione mediatica, il Garante ricorre alla denuncia per sollecitare l'opinione pubblica e le istituzioni politiche alla presa in carico di una situazione che è necessario modificare. Le norme attuali sui rimpatri e sul trattenimento nei CIE hanno fatto di queste strutture delle vere e proprie "polveriere", caratterizzate da condizioni di vita al limite della dignità umana. Il Garante ha spesso dato voce alle cicliche proteste attuate nella struttura. Ha

portato all'attenzione pubblica e ha mediato tra la Questura e i cittadini stranieri nel corso della rivolta del febbraio 2011, quando venne bruciata buona parte della sezione maschile del Centro. Non ha fatto mancare la sua presenza durante la *“rivolta delle bocche cucite”* del dicembre 2013 denunciando, in seguito, il rimpatrio di queste persone. La costante presenza nella struttura e il contatto diretto con le persone trattenute, hanno permesso e permettono al Garante e ai suoi operatori di essere prontamente informati sul verificarsi delle contraddizioni più critiche.

IL NOSTRO OPERATO

Grazie ad una costante presenza è stato possibile, per gli operatori del Garante, comprendere le dinamiche interne al CIE di Ponte Galeria ed intercettare e conoscere le situazioni che tendono a ripetersi e che, tuttavia, presentano delle caratteristiche di una delicatezza tale da renderne discutibile la permanenza.

I casi emblematici riguardano lo **status dei rom**, la presenza di **giovani di seconda generazione** e quella di **ex detenuti** che, scontata la pena in carcere, vengono portati nel Centro per essere espulsi.

I ROM E I GIOVANI DI SECONDA GENERAZIONE sono accumulati dal fatto di essere presenti in Italia da molti anni, dove hanno costruito la loro rete di relazioni familiari e sociali, senza tuttavia essere riusciti a regolarizzare la posizione amministrativa. Il trattenimento all'interno della struttura presenta, quindi, toni ancor più delicati poiché **l'espulsione non rappresenta l'interruzione di un progetto migratorio ma significa andare in un Paese semiconosciuto**, di cui alle volte non si conosce neanche la lingua, con la consapevolezza di non poter ritornare in Italia per un periodo che può essere anche superiore a cinque anni.

Gli **EX-DETTENUTI** rappresentano circa l'**80%** delle presenze nel settore maschile. Il loro trattenimento all'interno della struttura è vissuto come una forte ingiustizia poiché, di fatto, si trovano a scontare una *“doppia pena”*: la prima in carcere, l'altra nel CIE. Tale fattispecie è conseguenza **dell'inesistenza di procedure che consentano l'adempimento del processo di**

identificazione della persona in carcere ed è dovuta alla scarsa comunicazione tra il Ministero dell'Interno e il Ministero di Giustizia.

LE PROPOSTE DEL GARANTE IN QUESTI ANNI

Il sistema dei CIE presenta delle forti criticità che richiedono una seria presa in carico della situazione ed una sostanziale modifica alla normativa. L'accesso al centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria dal 2008, ha permesso al Garante di comprendere appieno le dinamiche del sistema e quindi di formulare, in questi anni, molte proposte oltre alle molteplici denunce trasmesse.

Per questo si rappresentano alcune proposte di modifica già formalizzate, in questi anni, alle Istituzioni competenti ed alla stampa:

1. **RIDUZIONE DEI TEMPI DI PERMANENZA:** il prolungamento della permanenza in un CIE fino ad un massimo di 18 mesi è, sicuramente, la prima delle modifiche da apportare. Questo periodo, infatti, è assolutamente sproporzionato rispetto al fine iniziale di queste strutture e, quindi, si configura come la prima delle cause di tensione nei CIE.

Vogliamo esprimere il nostro compiacimento per l'approvazione, in data 21 Ottobre 2014, della legge europea 2013 – bis (non ancora pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, al momento della stampa di questo documento), che ha tramutato in norma le indicazioni che il Garante, ma sono solo, ha suggerito in questi anni di attività. LA RIDUZIONE DEI TEMPI DI PERMANENZA ha posto fine all'annosa questione di protrarre il trattenimento fino ad un massimo di 18 MESI; fattispecie che inevitabilmente portava alla lesione della dignità del migrante.

2. **INTRODUZIONE DI UN MECCANISMO DI IDENTIFICAZIONE IN CARCERE:** il dato che l'80% dei cittadini stranieri maschi trattenuti nel CIE di Ponte Galeria sia costituito da ex-detenuiti, oltre a provocare per queste persone una sorta di *“doppia pena”* fa emergere la considerazione che il mancato transito dei detenuti in uscita sarebbe in grado di *“svuotare”* di persone (e quindi di significato) queste strutture.

Il Garante presentò al Ministero dell'Interno nel 2012, il progetto **PIC** (Progetto Identificazione in Carcere), che, sperimentalmente, avrebbe consentito l'identificazione dei detenuti stranieri presso la C.C. di Rebibbia N.C. Il progetto, tuttavia, fu bocciato con due giustificazioni: **la mancanza di collaborazione delle ambasciate e il repentino e frequente trasferimento dello straniero da un istituto penitenziario all'altro**. Sulla prima osservazione vi erano e vi sono oggettivamente dei limiti imposti dalle *“pigrizie”* consolari. Infatti, nonostante la sua favorevole ubicazione geografica, neanche il CIE di Ponte Galeria riesce a rimpatriare una percentuale superiore al 50% delle persone che vi transitano. La seconda motivazione, invece, apparse inaccettabile considerando che è responsabilità dell'Amministrazione Penitenziaria impedire trasferimenti di detenuti che rientrano in un progetto specifico.

La legge europea 2013-bis approvata il 21 Ottobre 2014 (non ancora pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, al momento della stampa di questo documento), ha finalmente recepito le numerose sollecitazioni che il Garante ha presentato nell'ottica di interrompere il meccanismo forzoso che portava lo straniero a subire una *“doppia pena”*. La legge ha, infatti, introdotto la possibilità per lo straniero già detenuto per un periodo minimo di 90 giorni, di essere trattenuto in un CIE al massimo per ulteriori 30 giorni. Inoltre è prevista l'identificazione dello *“straniero a qualsiasi titolo detenuto”*, da parte del questore, con la disposizione che *“a tal fine il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia adottano i necessari strumenti di coordinamento”*.

3. **POTENZIAMENTO DELLO STRUMENTO DEL RIMPATRIO VOLONTARIO ASSISTITO E RIDUZIONE DEL RICORSO ALLA MISURA DI TRATTENIMENTO:** la presenza di politiche migratorie volte all'accoglienza e all'integrazione dei cittadini stranieri dovrebbe prevedere il ricorso allo strumento del rimpatrio forzato solamente in pochissimi casi. In Europa e in Italia, tuttavia, non prevale la politica dell'accoglienza bensì quella dell'allontanamento. Da molti anni il Garante propone di limitare il numero delle persone rimpatriate in modo coatto e di favorire, invece, il rimpatrio volontario. Un nuovo approccio che consentirebbe al nostro Paese di rispettare la direttiva europea n. 105/2008 ma allo stesso tempo di ricorrere alla misura di trattenimento solo in *extrema ratio*. Peraltro, secondo quanto affermato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani nel "*Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia*" del Luglio 2014, il numero dei rimpatri effettuati nell'ambito del programma RVRA (finanziato dal Fondo Europeo Rimpatri) è progressivamente aumentato, passando da 162 persone nel 2009 a 1036 nel 2013. Questo significa che è uno strumento che funziona, è più economico e quindi andrebbe incentivato.

4. **INTRODUZIONE DI UN ORGANO DI CONTROLLO NAZIONALE DELLE CONDIZIONI DI VITA NEI CIE:** la discrezionalità territoriale è un altro elemento che incide sulle criticità del trattenimento. Per questo motivo auspichiamo l'istituzione di un organo nazionale *super partes* che valuti la tutela delle garanzie minime all'interno di questi centri in modo da assicurare condizioni di trattenimento rispettose della dignità umana. In questo senso è vista con favore la proposta del D.l. n. 146/2013 di istituire la figura del **Garante Nazionale**, che potrebbe essere in grado di riportare ad un livello superiore quello che il Garante dei diritti dei detenuti della Regione Lazio effettua in ambito regionale.

5. **ELABORAZIONE DI UNA LEGGE ORGANICA IN MERITO ALLE CONDIZIONI DI VITA NEI CIE:** la mancanza di una legge organica in grado di disciplinare la vita interna ai CIE è, come abbiamo visto, uno dei fattori che più contribuiscono alla presenza di condizioni di trattenimento altamente precarie e lasciate alla discrezionalità territoriale. Pertanto, l'elaborazione di una legge organica in materia, unita alla presenza di un organo di

controllo *super partes*, è presupposto fondamentale per la garanzia di una vita dignitosa in queste strutture.

6. ***E SE SI ABOLISSERO?*** la domanda provocatoria (ma non troppo) viene spontanea se si considerano i numeri di cui stiamo parlando. I CIE, nati nel 1998, nel giro di questi 16 anni di vita sono passati da essere 13, con una capienza di 1901 posti, ad essere 5, con una capienza di 849 posti in tutta Italia. Hanno ospitato tra il 1998 e il 2012 169.126 migranti, conseguendo un tasso d'efficacia dei rimpatri pari al 46,2%, percentuale confermata anche per il 2014. Secondo i dati diffusi dall'organizzazione MEDU, infatti, nel primo semestre del 2014 la percentuale delle persone identificate ed espulse è stata pari al 48,8% sul totale dei trattenuti (1036 migranti su 2124). **Una percentuale di successo al di sotto del 50% è assolutamente inadeguata a supportare il mantenimento di un sistema che**, secondo quanto riportato nel "Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia" della Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, **ha un costo medio annuale di circa 55 milioni di euro e che**, come si è visto, **non risulta attualmente in grado di assicurare alle persone trattenute condizioni di vita dignitose** durante il periodo di permanenza nella struttura.

ALCUNE STORIE DAL CIE

Storia di Susanna:

Susanna è una ragazza di origine bosniaca nata in Italia, a Torino, che viene tradotta nel CIE di Ponte Galeria al momento dell'uscita dalla C.C. di San Vittore, dove aveva scontato la pena di un anno per un reato di furto aggravato. Non possiede regolari documenti di soggiorno e di identità e per questo viene tradotta nella struttura adibita alla preparazione del suo rimpatrio in Bosnia. Susanna, tuttavia, è madre di due figli minori ospitati presso una struttura d'accoglienza perché privi del padre, residente in Francia. Susanna, quindi, è un genitore di un nucleo familiare monoparentale e, pertanto, potenzialmente rientrante nel divieto d'espulsione *ex art. 19 T.U.* All'ingresso nel CIE, inoltre, presenta tempestivamente richiesta al Tribunale dei Minorenni di Milano per ricevere l'autorizzazione al soggiorno *ex art. 31 T.U.* La vicenda di questa donna viene presa in carico dagli operatori dell'Ufficio del Garante che riportano la notizia alla stampa, denunciano la delicatezza della situazione al dirigente dell'Ufficio Immigrazione e sollecitano il Tribunale dei Minorenni a fissare l'udienza di valutazione dell'istanza. La data dell'udienza viene poi comunicata a questo Ufficio dal Tribunale di Milano che prontamente la gira all'avvocato della donna, ignaro della comunicazione, tutelando il rispetto dell'inviolabile diritto alla difesa. Dopo essere stata trattenuta nel CIE di Ponte Galeria per quattro mesi, **Susanna ottiene un permesso di soggiorno per motivi familiari e si ricongiunge con i suoi figli.**

Storia di Cristina

Cristina è una donna di origine moldava, nata in Siberia e arrivata in Italia in età adolescenziale. Viene portata nel CIE di Ponte Galeria in seguito ad un controllo eseguito da alcuni funzionari di Polizia ed effettuato nel palazzo dove risiedeva. Cristina ha un figlio di dodici anni, affidato al padre, e i genitori regolarmente soggiornanti nel nostro Paese. Lei, purtroppo, non era riuscita a regolarizzare la propria posizione e, per questo, rischiava l'espulsione, nonostante l'inviolabilità del diritto all'unità familiare. Cristina, quindi, decide di richiedere asilo politico e di raccontare alla Commissione Territoriale la propria storia d'integrazione nel nostro Paese. Per supportare la sua vicenda in sede di audizione con la CT i funzionari del Garante informano la donna della sentenza n. 1522/13 della Corte di Appello di Bari, con la quale si riconosceva la protezione umanitaria ad una cittadina di origine nigeriana, ponendo, tra le motivazioni, anche l'integrazione nel territorio nazionale. Dopo l'audizione con la Commissione Territoriale e dopo essere stata trattenuta nel CIE circa tre mesi, **Cristina ottiene un permesso di soggiorno per motivi umanitari.**

Storia di Precious

Precious è una donna di origine Nigeriana, arrivata in Italia nel 2011. E' una richiedente asilo politico che finisce nel CIE dopo il diniego ricevuto dalla Commissione Territoriale di Foggia, nonostante abbia prontamente presentato il ricorso al Tribunale ordinario nei tempi e nei modi previsti dal D.lvo n. 150/2011. Il suo trattenimento nel CIE, oltre a sembrare illegittimo è anche inficiante la puntuale preparazione dell'udienza di ricorso. Il Garante, pertanto, ha provveduto a segnalare la situazione di Precious al dirigente dell'Ufficio Immigrazione, chiedendo una puntuale valutazione della situazione di Precious. **La donna è stata successivamente rilasciata.**

ALCUNI DEI NOSTRI COMUNICATI STAMPA

11 Novembre 2008

Grazie ad un protocollo d'intesa il Garante dei diritti dei detenuti del Lazio Angiolo Marroni opererà anche nel Centro di identificazione ed espulsione (CIE) di Ponte Galeria: “Con le nuove norme sulla sicurezza possiamo considerare i CIE veri e propri luoghi di detenzione dove è fondamentale monitorare il rispetto dei diritti di quanti vi dimorano”.

7 Maggio 2009

Immigrata tunisina suicida nel CIE di Ponte Galeria: “Ormai i CIE sono veri e propri centri di detenzione senza quel poco di buono a livello di assistenza e accoglienza psicologica che può trovarsi all'interno delle nostre carceri”.

17 Giugno 2010

Situazione critica nel CIE di Ponte Galeria, con frequenti atti di autolesionismo e tensione alle stelle fra le diverse etnie: “Situazione difficilmente governabile che rischia di esplodere irrimediabilmente”.

18 Giugno 2011

Notte di proteste a Ponte Galeria. Fiamme nel centro di identificazione ed espulsione che ospita 172 uomini e 82 donne: “Le ultime decisioni del governo hanno fatto detonare una situazione insostenibile”.

6 Aprile 2012

Emergenza tunisini al CIE di Ponte Galeria. In centinaia – attratti dalla notizia falsa di una sanatoria – arrivati in Italia dalla Francia che, subito dopo, ha chiuso le frontiere: “A Ponte Galeria situazione estremamente delicata. Serve l'intervento del Ministro degli esteri e la Prefettura deve valutare caso per caso sfollamenti e rimpatri forzosi”.

6 Aprile 2013

Il Garante dei detenuti del Lazio Angiolo Marroni scrive al Ministero dell'interno e al Prefetto di Gorizia: “Dal CIE di Gradisca arrivano segnalazioni su comportamenti che, se provati, sarebbero una chiara violazione dei principi di umanità e di rispetto della persona”.

29 Gennaio 2014

Prosegue la protesta delle bocche cucite nel CIE di Ponte Galeria: “Scomparso il clamore dei mass-media, è rimasto il dramma di queste persone che aspettano, invano, una risposta”.

Documento Elaborato da:
Giulia Capotosti e Arianna Specchio

Le Foto sono tratte, per gentile concessione,
dal reportage fotografico di **Gabriele Anesin**