



Documento Programmatico
sui Centri di Identificazione ed Espulsione



Roma - 2013

COMPONENTI DELLA TASK-FORCE

Sottosegretario di Stato Prof. Saverio Ruperto

Prefetto Claudio Gelati – Consigliere del Ministro dell'Interno per le politiche sociali

Prefetto Angela Pria – Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Prefetto Rodolfo Ronconi – Direttore Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere

Prefetto Rosetta Scotto Lavina – Direttore Centrale dei Servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo

Viceprefetto Francesco Zito – Capo Segreteria Sottosegretario di Stato Ruperto

Viceprefetto Carmelita F. Ammendola – Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo – Capo Staff Relazioni esterne e internazionali per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo sul territorio

Dott. Paolo Maria Pomponio – Reggente del Servizio Immigrazione – Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere

SOMMARIO

1. Premessa: i Centri di Identificazione ed Espulsione.
2. La task-force sui CIE.
3. La funzione e l'organizzazione dei Centri: le proposte programmatiche.
4. La gestione dei Centri: il Capitolato d'appalto.
5. I CIE italiani: un quadro d'insieme.
6. Analisi e proposte programmatiche: a) gestione dei centri; b) tempi di permanenza; c) accesso ai Centri; d) standard sanitari omogenei; e) eterogeneità degli status giuridici; f) tutela della pacifica convivenza all'interno dei Centri; g) Autorità giudiziaria *in loco*; h) modalità di trattenimento; i) presenza forze di polizia; l) Dislocazione dei C.I.E. presso città sedi di rappresentanze diplomatiche.

1. I "Centri di Identificazione ed Espulsione", così ridenominati dal decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 (convertito con la legge 24 luglio 2008, n. 125) sono previsti dall'art. 14 del Testo Unico sull'immigrazione (D.lgs. n. 286/98), come modificato dall'art. 12 della legge 189/2002.

Si tratta di strutture destinate al trattenimento degli stranieri irregolari in attesa di espulsione, nonché di cittadini comunitari, qualora non sia possibile procedere al loro allontanamento in attesa della convalida dell'autorità giudiziaria o del nulla osta, se sottoposti a procedimento penale.

Dall'8 agosto 2009, con l'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94 e con il decreto di recepimento della Direttiva Rimpatri (L. 129/2011) il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali Centri è passato da 60 giorni a 18 mesi complessivi. Il trattenimento, comprese le eventuali proroghe, è sottoposto a convalida dell'autorità giudiziaria ai sensi del citato art. 14 del D.lgs. n. 286/98, tenuto conto che gli ultimi 12 mesi possono essere disposti solo se lo straniero trattenuto non coopera al suo rimpatrio o se si riscontrano ritardi nell'ottenimento dei documenti di espatrio da parte della competente rappresentanza diplomatica.

Seguendo l'esperienza di altri paesi, l'Italia, a partire dal 1998, ha introdotto nel proprio ordinamento la possibilità di limitare i movimenti di stranieri irregolari allo scopo di identificarli e di consentirne l'espulsione, e ha contestualmente eretto un sistema di strutture specializzate per il loro trattenimento. Nella terminologia delle direttive europee questa politica è denominata *administrative detention*. La detenzione viene definita amministrativa, perché non costituisce l'esito di una sanzione conseguente alla commissione di un reato. Essa, pertanto, non è disposta al termine di un processo e non richiede una sentenza del giudice, ma pertiene alla giurisdizione amministrativa. In Italia essa è disposta dal questore.

In Europa la possibilità di trattenere per via amministrativa gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio, in attesa della loro espulsione, ha una storia ormai più che secolare (il primo Paese europeo a introdurre nel proprio ordinamento la detenzione amministrativa fu la Francia nel 1810).

2. Attesa l'esigenza di affrontare taluni problemi organizzativi e gestionali emersi dal costante monitoraggio cui sono sottoposti i C.I.E., e allo scopo di migliorare le condizioni delle persone in essi ospitati, il Ministro Cancellieri, avvalendosi della collaborazione del proprio consigliere per le politiche sociali Prefetto Claudio Gelati, ha istituito un Tavolo di lavoro finalizzato all'analisi della situazione dei Centri, con il particolare scopo di formulare proposte operative utili a un complessivo miglioramento organizzativo, alla luce delle criticità riscontrate, e nella prospettiva di estendere a tutti i Centri le *best practices* rilevate, in un quadro generale di gestione efficiente e, soprattutto, uniforme.

Il presente documento è stato pertanto redatto all'esito di un'analisi condotta di concerto tra il Sottosegretario Saverio Ruperto, con i funzionari della sua segreteria, il Consigliere del Ministro, Prefetto Claudio Gelati, il Dipartimento per le Libertà Civili e Immigrazione diretto dal Prefetto Angela Pria, la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere diretta dal Prefetto Rodolfo Ronconi, e con la collaborazione delle Prefetture nel cui territorio sono collocati i Centri di identificazione ed espulsione del nostro Paese.

3. I C.I.E. fanno ormai stabilmente parte dell'ordinamento e risultano indispensabili per un'efficiente gestione dell'immigrazione irregolare.

La finalità del trattenimento degli stranieri irregolari è di rimuovere gli ostacoli che, transitoriamente, impediscono di eseguire il rimpatrio, laddove ricorrano una o più delle seguenti condizioni:

- il rischio che la persona da allontanare si renda irreperibile;
- l'esigenza di accertare la sua identità, poiché priva di passaporto;
- la necessità di acquisire un mezzo di trasporto idoneo al rimpatrio.

Decorsi i primi 180 giorni di trattenimento, la misura è prorogabile, per periodi di 60 giorni, fino a ulteriori 12 mesi, solo se il rimpatrio non è stato ancora eseguito a causa:

- della mancanza di collaborazione dello straniero, che ostacola il rimpatrio;
- di ritardi nell'ottenimento del lasciapassare dal suo Paese di origine.

L'interesse manifestato da più parti della classe politica, la costante vigilanza degli organismi internazionali e la spiccata sensibilità dell'opinione pubblica verso i temi dell'immigrazione irregolare hanno determinato, soprattutto negli ultimi tempi, una sovraesposizione del problema, accrescendo l'attenzione e il controllo sociale dell'attività svolta in materia dall'Amministrazione pubblica. L'ondata di manifestazioni e rivoluzioni, che ha avuto inizio in Tunisia nel dicembre 2010, e che poi si è allargata a tutta la sponda nord-africana del Mediterraneo, meglio conosciuta come "Primavera Araba", ha comportato un notevole incremento della presenza di immigrati irregolari o non identificati in Italia, creando difficoltà e nuovi interrogativi sulla gestione dei Centri di identificazione ed espulsione e sulle politiche migratorie adottate al riguardo.

L'organizzazione di queste strutture deve essere basata su standard di qualità, che siano elevati, omogenei e verificabili, e improntata a criteri di economicità ed efficienza.

Dalle visite programmate dal Sottosegretario Ruperto, e condotte presso i C.I.E. nel corso del 2012, sono emerse talune disparità nella conduzione dei Centri, e ciò ha reso evidente la necessità di dare uniformità organizzativa, soprattutto per quanto riguarda il trattamento degli immigrati ospitati nelle strutture.

Giova quindi preliminarmente rappresentare in schema le direttrici che orienteranno la successiva esposizione, e le conseguenti proposte operative:

	DIRETTRICI	PROPOSTE	
a	Gestione dei Centri	- Affidamento a gestore unico su scala nazionale;	X
b	Tempi di permanenza	- Riduzione tempi di permanenza da 18 a 12 mesi;	X
c	Accesso ai Centri	- Mantenimento del regime reintrodotta con Circolare del Ministro dell'Interno del 13 dicembre 2011; - Maggiore autonomia decisionale dei prefetti;	
d	Standard sanitari omogenei	- Modifica del capitolato d'appalto; - Regolamento unico;	X
e	Eterogeneità degli status giuridici	- Collaborazione tra Ministeri interessati; - Strutture miste all'interno delle carceri per l'identificazione dei detenuti;	8
f	Tutela della pacifica convivenza all'interno dei Centri	- Isolamento dei violenti; - Trattamento premiale la buona condotta; - Incremento attività di impiego del tempo;	g
g	Autorità giudiziaria <i>in loco</i>	- Disponibilità all'interno dei Centri di aula idonea per giudice di pace;	6
h	Modalità di trattenimento	- Garanzia della libertà di informazione; - Previsione di appositi momenti informativi sulla possibilità di scegliere la partenza volontaria e il rimpatrio volontario assistito;	8
i	Presenza forze di polizia	- Incremento dell'attività di mediazione svolta dagli operatori dell'ente gestore, in modo da prevenire sul nascere eventuali situazioni di tensione	
l	Riorganizzazione della distribuzione dei C.I.E. sul territorio	- Dislocazione dei C.I.E. presso città sedi di autorità diplomatiche	X

Per ciascuna delle direttrici individuate vengono formulate proposte per il miglioramento e l'uniformità degli standard organizzativi riscontrati nei 13 C.I.E. presenti sul territorio italiano.

4. La gestione dei Centri, per quanto sostanzialmente attiene al loro funzionamento in concreto, è disciplinata da un capitolato di appalto, approvato con decreto ministeriale del 21 novembre 2008 (allegato 1). Il capitolato si pone quale innovativo approccio nel rapporto negoziale con il gestore, valorizzandone il ruolo con maggiori responsabilità, sia per quanto attiene alla conduzione del Centro sia per il risultato di gestione, con lo scopo di conseguire un significativo miglioramento del servizio e ottenere economie di risorse.

Il capitolato prevede, tra l'altro, la fornitura del servizio di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione; di assistenza generica alla persona e di assistenza sanitaria; nonché il servizio di pulizia e igiene ambientale.

La regolamentazione dei rapporti convenzionali con gli Enti gestori dei Centri è formulata in modo tale da consentire di realizzare un contenimento della spesa, garantendo un adeguato livello di qualità dei servizi da erogare.

In particolare, lo schema di capitolato prevede:

- la distinzione dei servizi da rendere nei Centri, tenendo conto della differente finalità dell'accoglienza per ciascuno di questi, con diversi tempi di permanenza degli ospiti;
- il prezzo dell'appalto, determinato non più sulla base del canone pro-die/pro-capite, ma con canone annuo, per tre annualità, tante quanto la durata dell'appalto;
- la formulazione del canone annuo, la cui composizione consente di superare l'automatismo moltiplicativo del prezzo legato alla sola presenza dell'ospite nel Centro;
- il contenimento degli imprevisti a carico dell'Amministrazione, legato all'oscillazione delle presenze nel Centro, attraverso la previsione di

meccanismi di sospensione degli effetti del contratto e, solo su espressa richiesta della Prefettura, l'eventuale mantenimento del servizio con l'obbligo di corrispondere una percentuale fissa del prezzo;

- la valorizzazione di aspetti dell'organizzazione dei servizi quali: personale qualificato, presenza di operatori notturni, accordi con strutture istituzionali territoriali etc.

È poi affidata alle prefetture l'attività di controllo e monitoraggio sulla gestione dei Centri, con particolare riferimento alla verifica del rispetto degli standard di accoglienza fissati nel capitolato stesso. Le disposizioni necessarie per regolare la convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, ai sensi dell'art. 21 comma 8 del DPR 31 agosto 1999, n. 394.

5. I Centri attualmente in esercizio sono 13, di cui 2 (Brindisi e Trapani-Serraino Vulpitta) sono chiusi per ristrutturazione. I lavori presso il C.I.E. di Brindisi hanno avuto inizio a settembre 2012; la conclusione è prevista per la fine del 2013. Per Trapani-Serraino Vulpitta il competente Provveditorato alle OO.PP. per la Sicilia-Calabria, che ha già redatto il progetto definitivo, è in attesa dell'ultima autorizzazione da parte della Sovrintendenza per avviare i lavori che dovrebbero concludersi entro i successivi quattro mesi.

I C.I.E. di Bari, Bologna, Caltanissetta, Crotone, Gorizia, Milano, Modena, Roma e Torino operano con capienza ridotta a causa del danneggiamento dei locali, per i quali sono in corso lavori di ripristino. Il C.I.E. di Lamezia Terme (CZ) non è attualmente operativo in quanto la destinazione d'uso della struttura è risultata essere non idonea per un C.I.E.

Con OPCM in corso di pubblicazione, relativa a "Favorire il regolare subentro del Ministero dell'Interno nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità derivante dall'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari sul territorio nazionale", è previsto il completamento degli

interventi già avviati presso i C.I.E. siti nei Comuni di Santa Maria Capua Vetere (CE) e di Palazzo San Gervasio (PZ), istituiti con OPCM n. 3925 del 21 aprile 2011.

In particolare, per il C.I.E. di S. Maria Capua Vetere, con capienza di 200 posti, si prevede la conclusione dei lavori entro la fine del 2013; per il C.I.E. di Palazzo S. Gervasio, con capienza di 150 posti, i lavori saranno conclusi entro 300 giorni dall'aggiudicazione della gara d'appalto, in corso di ultimazione da parte del competente Provveditorato alle Opere Pubbliche per la Puglia-Basilicata.

SITUAZIONE CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE

Centro di Identificazione ed Espulsione	Capienza per Decreto o Teorica	Ricettività effettiva				Persone presenti				Posti riservati (esigenze Sbarchi e/o Territorio)				Posti disponibili al netto delle riserve				Note
		Tot	U	D	T	Tot	U	D	T	Tot	U	D	T	Tot	U	D	T	
Bari	196		112				111				1				0			Ridotta utilizzabilità a seguito di <i>class action</i> presentata da alcuni
Brindisi	83																	Chiuso dal 29/05/2012
Bologna	95		30	45			30	23			0	11			0	11		Settore uomini con capienza ridotta causa danneggiamenti a seguito
Caltanissetta	96		96				11				0				0			Avvio Lavori ristrutturazione dal 14 febbraio 2013
Catanzaro	60																	Chiuso dal 09/11/2012
Crotone**	124		62				50				12				0			Capienza ridotta causa danneggiamenti a seguito rivolta
Gorizia	248		74				73				1				0			Capienza ridotta causa lavori straordinari di manutenzione
Milano	132		56	0	20		55	0	5		1	0	0		0	0	15	Modulo donna adibito a modulo uomini. Nr. 2 moduli uomo chiusi
Modena	60		50	0			49	0			1	0			1	0		Nr.2 moduli chiusi per danneggiamento a seguito rivolta
Roma	360		160	156			87	35			2	2			0	119		Riduzione dovuta a danneggiamenti a seguito rivolta
Torino	210		96	35			90	5			4	15			2	15		Riduzione dovuta a danneggiamenti a seguito rivolta
Trapani Milo**	204		198				116				5				77			////
Trapani Vito	43																	Chiuso dal 25/06/2012
TOTALE	1.911	1.190	934	236	20	777	672	63	15	35	27	28	0	240	80	145	15	

Dati relativi
al giorno
22.02.2013

Dagli approfondimenti compiuti in virtù dell'attività svolta dal Tavolo di lavoro, è emerso che gli aspetti critici più evidenti nella gestione dei C.I.E. riguardano in primo luogo gli ingenti oneri economici che l'Amministrazione deve

sostenere per la manutenzione e conservazione delle strutture, le quali sono sovente oggetto di atti vandalici da parte dei soggetti ivi trattenuti.

Allo scopo di rendere la permanenza nei Centri più breve possibile, nonché per prevenire situazioni di disordine e violenza, nel rispetto dei diritti della persona, sono state analizzate le situazioni che comportano maggiore instabilità, proponendo, come più sopra rappresentato in schema, alcune possibili soluzioni.

a) Gestione dei Centri

Una osservazione preliminare va svolta con riguardo al sistema di gestione dei C.I.E., impostato, come è noto, sull'affidamento a singoli enti gestori, individuati, per ciascun Centro, attraverso il meccanismo delle gare d'appalto.

La diversificazione dei soggetti cui viene affidata la gestione non sembra tuttavia aver prodotto i risultati sperati in termini di efficienza ed economicità. Pur dovendosi sottolineare l'impegno e la professionalità di molti degli operatori coinvolti, che, da quanto emerso all'esito delle visite compiute *in loco*, svolgono quasi sempre la loro non facile opera con spirito di abnegazione e capacità organizzativa di buon livello, non possono al tempo stesso non evidenziarsi talune criticità, che, con particolare riferimento alle procedure di aggiudicazione, alla interlocuzione con i gestori in corso di rapporto, alla efficienza, uniformità ed economicità gestionale, sono emerse dall'analisi della situazione attuale in cui versano i Centri.

Meritevole di attenta valutazione sembra pertanto essere l'idea di una riforma del sistema, che preveda l'affidamento della gestione di tutti i Centri presenti sul territorio a un ente unico a livello nazionale (eventualmente strutturato nella forma del raggruppamento temporaneo di imprese), da individuarsi attraverso un'unica procedura a evidenza pubblica.

Il nuovo sistema consentirebbe all'Amministrazione, in primo luogo, di avere un unico interlocutore per tutti i Centri, mentre, d'altra parte, certamente più agevole sarebbe il raggiungimento di standard organizzativi uniformi, essendo

quello delle difformità gestionali, come già osservato, uno degli aspetti più critici del sistema attuale.

Dall'affidamento al gestore unico deriverebbero, poi, sicuri risparmi di spesa e sarebbe altresì possibile elevare il livello qualitativo degli aspiranti gestori, prevedendo requisiti più stringenti di accesso alla gara.

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 illegittime.

b) Tempi di permanenza

Il DL 89/2011 ha esteso la durata massima di permanenza in un C.I.E. fino a 18 mesi, raggiungendo il tempo massimo consentito dalla direttiva europea 115/2008 e avvicinando, sul punto, le norme italiane a quelle di altri paesi europei. L'estensione temporale era giustificata, da un lato, dall'esigenza di scoraggiare il calcolo di convenienza spesso compiuto dagli stranieri trattenuti, i quali, nella prospettiva di un tempo breve di permanenza, erano indotti a ostacolare la loro identificazione per poi riprendere a circolare sul territorio una volta scaduto il termine. Dall'altro lato, l'estensione è stata indotta dalla necessità di disporre di più tempo per l'identificazione e l'eventuale preparazione dell'allontanamento coattivo dei trattenuti.

Nel 2012 la percentuale dei rimpatriati dopo il trattenimento in un C.I.E. è aumentata sino al 50,6% (nel 2010 era del 48,2%), mentre è conseguentemente diminuita (dal 17,5% del 2010 al 5,2% del 2012) la

percentuale di coloro che sono stati dimessi dai Centri per mancata identificazione.

La durata effettiva del trattenimento dipende dal livello di cooperazione offerto da ciascun Paese di provenienza dell'immigrato irregolare. Per esempio, nel caso della Tunisia, in virtù del Processo Verbale firmato a Tunisi il 5 aprile 2011, sono state avviate procedure semplificate di rimpatrio dei Tunisini. Tali procedure consentono che gli immigrati provenienti dalla Tunisia non vengano, di norma, collocati nei C.I.E., bensì nei CPSA (Centri di primo soccorso e accoglienza), ma solo se il rimpatrio è organizzabile in un lasso di tempo ragionevole in quanto il vettore sia stato tempestivamente reperito, non essendo necessaria ulteriore attività identificativa.

Nel 2012 il tempo di permanenza medio degli stranieri nei C.I.E. è stato di 38 giorni a fronte di un 50,6% di espulsi dopo il trattenimento. In riferimento a tale dato, da ritenersi peraltro non completamente indicativo della situazione reale, giacché, dal 1° gennaio 2012, su 16.159 richieste di posti non è stato possibile assegnarne 9.833 per carenza di disponibilità, è ragionevole ritenere che il tempo di permanenza di 18 mesi sia comunque esuberante rispetto alla effettività delle procedure identificative, essendo pressoché trascurabile il numero di stranieri identificati trascorso l'anno di permanenza. Ciò va osservato anche alla luce di taluni orientamenti maturati nella giurisprudenza dei giudici di pace, tendenti a non convalidare il trattenimento se lo straniero non è stato identificato nei primi 12 mesi, atteso che, a decorrere dal settimo mese, i presupposti che legittimano il trattenimento cambiano, riducendosi, in particolare, alla mancanza di cooperazione al rimpatrio dell'interessato e al ritardo nell'ottenere i documenti di espatrio.

Pertanto, alla luce di quanto rilevato, appare senza dubbio ragionevole una modifica normativa che riduca a 12 mesi il tempo massimo di permanenza degli stranieri nei C.I.E.

c) Accesso ai Centri

In seguito agli eventi conosciuti come "Primavera araba", il 12 febbraio 2011 il Governo italiano procede alla *"Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa"*.

Il 1° aprile 2011, il Ministro dell'Interno emana la circolare n. 1305, con la quale viene limitato l'accesso ai Centri per migranti, consentendolo soltanto alle seguenti organizzazioni: Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Croce Rossa Italiana, Amnesty International, Medici Senza Frontiere, Save the Children, Caritas.

Il 13 dicembre 2011, ai fini di garantire maggiore trasparenza in ordine alla questione e all'attività dei Centri, il Ministro Cancellieri revoca la citata circolare n. 1305 del 1° aprile 2011, ripristinando i contenuti della direttiva 24 aprile 2007, la quale consente l'accesso ai Centri ai Sindaci, ai Presidenti di Provincia e Presidenti di Giunta e di Consiglio Regionale, nonché ai soggetti del privato sociale, in relazione alle proprie finalità, per svolgere specifiche attività di assistenza sulla base di convenzioni con gli enti locali o con i Prefetti.

Anche i giornalisti, con i fotocineoperatori che li accompagnano, possono accedere ai Centri sulla base di un'autorizzazione rilasciata dai Prefetti, sentiti gli enti gestori delle strutture interessate. Nel determinare le modalità e i tempi delle visite, si deve tener conto delle esigenze di tutela della privacy di coloro che sono ospitati nei Centri e della necessità di non creare intralcio alle attività svolte all'interno delle strutture. Ad integrazione di quanto stabilito dalla direttiva del 24 aprile 2007, i Prefetti sono invitati ad inoltrare le istanze di accesso, corredandole delle proprie valutazioni in merito, al competente Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, e per conoscenza al Gabinetto del Ministro.

Si auspica, pertanto, il mantenimento del regime di accessibilità disposto con la Circolare del Ministro Cancellieri del 13 dicembre 2011, valutando, tuttavia,

l'opportunità di accentuare l'autonomia e discrezionalità dei Prefetti, ai quali potrebbe essere attribuito il potere di decidere direttamente sull'istanza di accesso, con provvedimento motivato da comunicarsi senza indugio al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, e per conoscenza al Gabinetto del Ministro.

d) Standard sanitari omogenei

Uno dei metodi maggiormente usati da parte dei trattenuti per tentare di fuggire dai Centri consiste nel provocare, anche con atti di autolesionismo, le condizioni per essere ricoverati in strutture sanitarie esterne, dalle quali lo straniero spesso può allontanarsi indisturbato a causa delle obiettive difficoltà a predisporre un servizio di piantonamento fisso.

Un servizio di assistenza sanitaria efficiente e completo favorisce, in primo luogo, una maggiore tutela della salute di tutti gli ospiti della struttura, e può contribuire anche a scongiurare questi tentativi di fuga.

L'esercizio del servizio di assistenza sanitaria costituisce pertanto un aspetto nevralgico dell'organizzazione del C.I.E. Il C.I.E. non è una struttura di accoglienza sanitaria, essendo predisposto a fare fronte all'esigenza che agli immigrati siano, in caso di necessità, assicurate le prime cure: una maggiore articolazione del servizio, tendente anche ad ampliarne la portata, compatibilmente con i limiti strutturali e organizzativi proprii di questo tipo di Centri, potrebbe tuttavia dare soluzione, in molti casi, alle criticità che occasionalmente si presentano.

Giova anzitutto premettere che agli stranieri irregolarmente presenti sul territorio sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva, secondo quanto previsto dagli articoli 34 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le modalità indicate nell'Accordo

del 20 dicembre 2012 adottato ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome".

Ciò posto, è comunque da segnalare, in particolare, l'opportunità delle seguenti innovazioni, da introdursi anche con modifiche del Capitolato:

- presenza di un medico con responsabilità direzionali, con il quale le Prefetture e le Questure possano interloquire e confrontarsi in tempo reale, anche a prescindere dalla intermediazione del direttore del Centro, circa il trattamento degli ospiti e delle loro esigenze;
- predisposizione di protocolli operativi e stipulazione di accordi con le varie AA.SS.LL di appartenenza, che, da un lato, permettano agli operatori sanitari all'interno dei C.I.E. di garantire un'assistenza medica completa e accurata agli ospiti affetti da patologie specifiche, con riguardo particolare alle misure di sostegno da adottare nei confronti delle situazioni vulnerabili (come attualmente previsto dal Capitolato di appalto alla stregua di proposta migliorativa da offrire in sede di gara); e, dall'altro lato, consentano al Centro di avere strutture sanitarie esterne di riferimento per poter sottoporre a visite specialistiche, o in emergenza, gli ospiti che necessitino di approfondimenti diagnostico-terapeutici. Al riguardo, gli accordi operativi dovrebbero prevedere la stipulazione di convenzioni con laboratori di analisi cliniche, cui inviare le provette di sangue prelevato, all'interno, dal personale medico del Centro, evitando così di dover far uscire gli ospiti per il solo prelievo e consentendo ai medici interni di formulare un'ipotesi diagnostica, e di indirizzare l'ospite a visita specialistica solo in caso di reale bisogno;

- possibilità di avere all'interno dei C.I.E. 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;

- adozione di criteri oggettivi di esclusione degli ospiti dal C.I.E. per motivi sanitari univoci: al riguardo non v'è sufficiente chiarezza, e il tutto viene lasciato al buon senso dei medici, generando spesso diversità di valutazioni. Nel rispetto delle linee guida contenute nel citato Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, potrà essere di volta in volta valutata l'opportunità di svolgere attività di prevenzione come sta accadendo, in via sperimentale, nei C.I.E. di Roma, Milano, Trapani e Caltanissetta, in virtù di un protocollo sottoscritto dall'Organizzazione Medici senza Frontiere e il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, senza oneri per l'amministrazione. Inoltre, va segnalata l'opportunità di redigere un documento di indirizzo univoco per il trattamento delle diverse patologie infettive, così come degli stati di tossicodipendenza, atteso che l'unico Centro attrezzato è attualmente quello di Bologna.

Si ritiene opportuna, inoltre, una verifica delle dotazioni minime del personale medico previste dal capitolato, per valutare l'attualità dei parametri ivi disposti, eventualmente considerando, alla stregua dei parametri di sostenibilità economica, la possibilità di una modifica del capitolato di appalto che accresca il numero delle ore di attività del personale medico e di sostegno psicologico.

e) Eterogeneità degli status giuridici

Tra le maggiori criticità emerse dall'analisi della popolazione presente nei C.I.E. vi è la forte eterogeneità degli status giuridici dei trattenuti e la promiscuità etnica delle persone presenti. La convivenza di persone di differente provenienza geografica, infatti, innesca spesso eventi conflittuali all'interno di uno spazio chiuso come quello dei C.I.E., generando disordini e rivolte che sfociano sistematicamente in violenza e danneggiamento delle strutture.

All'interno dei Centri sono presenti: a) ex detenuti che vengono trasferiti dalle carceri in attesa di perfezionare la procedura inerente la loro identificazione ed espulsione; b) immigrati irregolari non ancora identificati; c) immigrati che continuano a rimanere sul territorio dopo la scadenza del permesso di soggiorno. Esiste quindi una forte eterogeneità degli status giuridici degli ospiti dei Centri. La distribuzione degli stranieri nei diversi C.I.E. e la divisione di zone all'interno dei singoli Centri, infatti, non tiene conto delle ragioni per cui gli stranieri sono irregolarmente presenti sul territorio. Non sono quindi previste, ad esempio, distinzioni tra autori di reati e incensurati; tra ex lavoratori che non sono riusciti a rinnovare il permesso di soggiorno e stranieri penetrati irregolarmente; tra stranieri irregolari senza occupazione né fissa dimora e immigrati irregolari occupati presso famiglie o microimprese; tra familiari di immigrati regolari, entrati irregolarmente sul territorio per ricongiungersi, e immigrati irregolari *tout court*, etc.. L'unica ipotesi di divisione attuata all'interno dei Centri riguarda il genere.

Sarebbe pertanto auspicabile l'elaborazione di criteri di selezione per l'ingresso nei C.I.E., nel rispetto delle garanzie costituzionali e compatibilmente con l'organizzazione e le caratteristiche strutturali dei Centri, al fine di scongiurare una eccessiva promiscuità tra le summenzionate categorie di ospiti.

Per quanto in particolare riguarda gli ex detenuti, giova osservare che la mancata identificazione durante il periodo di detenzione in carcere, dipende sia dalla difficoltà dei funzionari di alcuni Consolati a recarsi presso tali strutture,

sia da altre situazioni che non favoriscono il coordinamento tra le amministrazioni penitenziarie e quelle preposte alla sicurezza e all'identificazione dei cittadini stranieri, e cioè gli uffici Immigrazione delle Questure.

Infatti, i provvedimenti di liberazione anticipata e/o il trasferimento di detenuti stranieri da una struttura penitenziaria all'altra per esigenze oggettive di decongestionamento degli istituti penitenziari, influiscono sui tempi di comunicazione e di registrazione dell'imminente rilascio di persone destinate all'espulsione, non consentendo alle forze di polizia di organizzarsi di conseguenza. Al riguardo, dal 9 agosto 2012, nella banca dati SDI è stato previsto un sistema, alimentato dagli Uffici Immigrazione delle Questure, finalizzato a tracciare l'iter seguito nell'identificazione del detenuto straniero, in modo da limitare le criticità che potrebbero sorgere nell'ipotesi in cui la persona venga trasferita da un carcere a un altro.

La soluzione del problema non può certamente prescindere dall'attuazione di forme più incisive di coordinamento e collaborazione tra Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno e Ministero degli Affari Esteri. Proprio a tale scopo, sono stati avviati, per iniziativa del Sottosegretario Ruperto, incontri di un Tavolo di coordinamento partecipato dalle Amministrazioni interessate.

Sulla base delle suddette considerazioni si auspica:

- una fattiva collaborazione tra Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno e Ministero degli Affari Esteri, affinché si proceda all'espletamento, già in carcere, dell'attività di identificazione;
- la realizzazione (all'interno delle carceri) di una struttura mista, composta da personale della polizia penitenziaria e della polizia di stato, che dia attuazione, previa sottoscrizione di intese concordate dalle Amministrazioni interessate, ai meccanismi tecnico-procedurali previsti dalla direttiva interministeriale Giustizia-Interno del 25 luglio 2007 (allegato 2), in modo da conseguire l'obiettivo.

In particolare, si rappresenta l'esigenza di:

- coadiuvare le Forze di Polizia nelle operazioni necessarie per il foto-segnalamento dattiloscopico dei cittadini stranieri subito dopo l'arresto e' prima che questi vengano condotti in udienza per la convalida;
- seguire i passaggi relativi alla spedizione del cartellino foto dattiloscopico ai competenti destinatari;
- agevolare la Questura nell'avvio della procedura di identificazione interessando le autorità diplomatiche dei paesi di possibile provenienza dopo l'emanazione del provvedimento di custodia cautelare;
- creare le condizioni affinché il colloquio con l'autorità diplomatica del presunto paese di origine dello straniero venga effettuato nel più breve tempo possibile;
- collaborare con l'Amministrazione penitenziaria e le Questure competenti affinché gruppi di stranieri della (presunta) medesima nazionalità siano trasferiti in carceri limitrofi ai Centri situati nelle vicinanze delle rispettive rappresentanze diplomatiche;

Il menzionato Tavolo di coordinamento può, inoltre, facilitare un collegamento effettivo tra le Amministrazioni dell'Interno, della Giustizia e degli Esteri, evidenziando le eventuali criticità del sistema al fine di proporre alle amministrazioni interessate eventuali correttivi.

f) Tutela della pacifica convivenza all'interno dei Centri

Non infrequenti risultano gli episodi di sedizione e rivolta che si registrano all'interno dei Centri. Essi si manifestano in condotte violente e antisociali da parte di alcuni ospiti, che spesso sfociano in danneggiamenti severi delle strutture, con conseguente perdita di ricettività delle stesse o, a volte, necessità di chiusure temporanee per provvedere al ripristino.

In questo quadro, appare opportuno, in primo luogo, esprimere l'auspicio che sia agevolato l'orientamento, già correttamente seguito dalle questure,

tendente, nei limiti del possibile, a frazionare i gruppi di stranieri autori dei menzionati comportamenti, anche disponendone il trasferimento in altre strutture, attraverso la creazione, all'interno di ogni C.I.E., di moduli idonei ad ospitare persone dall'indole non pacifica.

Opportuna apparirebbe, inoltre, sempre nell'ottica delle iniziative di prevenzione dei disordini e di tutela della pacifica convivenza all'interno dei Centri, una riflessione circa la introduzione, nel T.U. sull'immigrazione, di norme di rango primario idonee a configurare una specifica aggravante per i reati commessi all'interno dei C.I.E., caratterizzati da condotta violenta, per poter attribuire ad autorità amministrative singole (il prefetto o il questore) o collegiali (costituite all'interno dei C.I.E., come, ad esempio, consigli di disciplina partecipati da prefetto e questore), il potere di intervenire in caso di episodi, attuali o potenziali, di insurrezione o di grave danneggiamento, disponendo, in via cautelativa, con provvedimento motivato, di carattere amministrativo, sottoposto al controllo di legittimità del giudice di pace, il trattenimento degli autori, per brevi periodi di tempo, in aree differenziate della struttura, quando, sulla base di riscontri oggettivi, il provvedimento stesso risulti ragionevolmente idoneo a prevenire il danneggiamento delle strutture e a garantire la sicurezza degli ospiti, ovvero a scongiurare la reiterazione degli atti compiuti.

Al riguardo, va anche precisato che, poiché la totale assenza di attività all'interno dei Centri, che si sostanzia in un ozio forzato, comporta un aumento di aggressività e malessere e si traduce in un aumento di episodi di tensione tra immigrati trattenuti e forze dell'ordine, modalità di trattenimento distinte e una diversa suddivisione degli spazi permetterebbero agli ospiti di trascorre il tempo in maniera costruttiva, con la possibilità di svolgere, in un contesto più armonico e gradevole, attività ricreative e sportive.

Nella medesima prospettiva potrà essere valorizzata, da parte degli enti gestori, l'attuazione di quanto previsto dalle specifiche tecniche di cui all'allegato 1D dello Schema di Capitolato per la gestione dei Centri di accoglienza, riguardanti i servizi generici alla persona soggiornante nei C.I.E., in particolare il punto 1 lettera d), ai sensi del quale l'associazione/cooperativa

che si occupa della gestione del centro è tenuta a "organizzare attività di animazione socio culturale mediante la partecipazione attiva dei beneficiari, nonché quelle dedicate all'espletamento delle funzioni religiose. Ai fini dell'espletamento del servizio è necessario garantire uno spazio fisico adeguato come luogo di riferimento tenendo conto in particolare delle categorie vulnerabili".

Ciò va sottolineato a fronte di un diffuso disinteresse degli ospiti verso le proposte di attività per l'impiego del tempo, che si registra all'interno dei Centri; mentre, d'altro canto, non è infrequente la necessità per le forze dell'ordine di limitare l'utilizzo degli impianti sportivi all'aperto allo scopo di impedire assembramenti e tentativi di fuga. Affinché sia sempre garantito l'utilizzo di tali impianti, è pertanto auspicabile la predisposizione di un sistema di difese passive all'interno di ogni C.I.E., in modo da scongiurare sul nascere i tentativi di fuga, attualmente assai frequenti.

g) Autorità giudiziaria *in loco*

Il citato D.lgs n. 286 del 25 luglio 1998, all'art. 13 disciplina l'istituto della *espulsione amministrativa degli stranieri* anche non residenti nel territorio dello Stato. In particolare, il suindicato articolo dispone che, quando l'espulsione sia eseguita dal Questore con accompagnamento alla frontiera (comma 4 e 5), tale provvedimento di accompagnamento debba essere convalidato dal Giudice.

Successivamente, il D.L. n. 241 del 14 settembre 2004, convertito con modificazioni con L. n. 271 del 12 novembre 2004, nell'attribuire per la prima volta al Giudice di Pace la competenza per la convalida del provvedimento, ha previsto, introducendo il comma 5 ter, che, al fine "di assicurare la tempestività del procedimento di convalida dei provvedimenti di cui ai commi 4 e 5 ed all'art. 14, comma 1, le Questure forniscono al Giudice di Pace, nei limiti delle risorse disponibili, il supporto occorrente e la disponibilità di un locale idoneo".

In ottemperanza alle disposizioni contenute nella legge 241/2004, i locali per lo svolgimento delle udienze di convalida risultano essere a disposizione della Questura.

In tal senso, si propone che, in collaborazione con i locali uffici del Giudice di Pace competente, all'interno di tutti i C.I.E. siano predisposte aule idonee per lo svolgimento delle udienze di convalida, evitando così alle Questure un sovraccarico di compiti per l'accompagnamento degli stranieri presso le aule giudiziarie ed evitare, quindi, un maggiore dispendio di risorse umane.

È auspicabile che, in sede di concertazione con l'Amministrazione della Giustizia, si valuti la ricerca di soluzioni che contribuiscano al perseguimento degli scopi indicati.

h) Modalità di trattenimento

Si ritiene opportuno, in primo luogo, raccomandare una più stretta applicazione dell'art. 21 del DPR 31 agosto 1999, n. 394, che disciplina le modalità di trattenimento degli ospiti all'interno dei C.I.E., affinché si evitino le disomogeneità di trattamento evidenziate a volte anche dalla stampa.

In particolare, si sollecita la responsabilità di tutti gli operatori interessati affinché, all'interno dei Centri, sia sempre garantita la libertà di circolazione, la libertà di colloquio – tra gli stessi ospiti e con i visitatori provenienti dall'esterno – la libertà di corrispondenza, anche telefonica, la libertà religiosa – anche con la predisposizione di appositi luoghi di preghiera e di culto, compatibilmente con la disponibilità delle strutture e relativamente alle religioni maggiormente professate – e, in generale, siano rigorosamente tutelati tutti i diritti fondamentali della persona, riservando inoltre particolare attenzione, data l'attinenza del caso, al diritto a ricevere una libera, corretta e trasparente assistenza legale.

Nell'ambito della tutela del diritto all'informazione dell'immigrato irregolare ivi trattenuto, si ritiene altresì opportuno estendere uniformemente a tutti i centri

le buone prassi, riscontrate in alcuni C.I.E., di comunicare agli interessati che cosa prevedono in concreto le procedure di espulsione e quali saranno i provvedimenti che li riguardano direttamente.

Si ritiene, inoltre, di estrema importanza, anche in conformità a quanto stabilito dall'art. 13, comma 5.1, del D.lgs. 286/98, comunicare specifiche informazioni agli interessati sulla possibilità di scegliere, dove ne ricorrano i presupposti, misure alternative all'espulsione forzata, ossia la partenza volontaria (art. 13, comma 5, del D.lgs. 286/98) e il rimpatrio volontario assistito (art. 14-ter del D.lgs. 286/98), che presentano vantaggi non solo per l'immigrato ma anche per l'Amministrazione, in termini organizzativi ed economici.

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 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 contatti con l'esterno idonei a compromettere la sicurezza del centro.

Si ritiene opportuna, quindi, una disciplina dell'uso dei telefoni cellulari omogenea per tutti i Centri.

Quanto all'assistenza legale, è da valutare la possibilità di stringere protocolli o convenzioni con i locali Consigli degli ordini degli avvocati o con associazioni di categoria, allo scopo, da un lato, di garantire maggiore trasparenza e regolarità nel rapporto tra straniero e professionista incaricato, dall'altro di scongiurare fenomeni di alterazione della libera concorrenza all'interno della categoria professionale.

i) Presenza forze di polizia

I C.I.E. italiani sono collocati in strutture tra loro molto diverse. Sono rari i casi in cui la struttura sia stata costruita *ad hoc*. In alcuni casi si tratta di ex caserme, Centri di recupero per ex tossicodipendenti, ex istituti geriatrici. Non avendo natura penitenziaria, e non dipendendo dal Ministero della Giustizia, i C.I.E. non sono gestiti dalla polizia penitenziaria al pari delle carceri, né da altre forze di polizia. Queste si trovano a esser presenti all'interno perché nel C.I.E. è dislocato anche un ufficio stranieri decentrato della Questura, mentre, per altro verso, la presenza di forze di polizia è da considerarsi sempre opportuna per ridurre i tempi di intervento quando richiesto.

Ciò non ostante, una maggiore presenza di personale delle forze di polizia è prospettata come un'esigenza imprescindibile da tutti gli enti gestori dei Centri per affrontare eventuali disordini e tentativi di fuga, che verrebbero disincentivati qualora in tutti i C.I.E. fossero predisposte adeguate difese passive. Tale presenza, tuttavia, rafforzerebbe la vigilanza della struttura, ma non necessariamente contribuirebbe a prevenire l'insorgere di tensioni tra le persone trattenute, che spesso sfociano in condotte violente, prevenzione che, invece, verrebbe conseguita attraverso il miglioramento delle citate difese passive.

Al riguardo, proprio per limitare al massimo le criticità, anche nell'ottica di quanto osservato alla precedente lett. a), è auspicabile un'ulteriore valorizzazione del ruolo dell'ente gestore che, attraverso i propri operatori e i permanenti contatti con gli ospiti della struttura, potrebbe intercettare le situazioni di disagio e canalizzarle in modo costruttivo, attraverso l'ascolto, il dialogo e la mediazione, allo scopo di prevenire il sorgere di situazioni conflittuali.

I) Riorganizzazione della distribuzione dei C.I.E. sul territorio

Uno degli strumenti più efficaci per ridurre i tempi di identificazione degli stranieri irregolari è il ricorso alla collaborazione delle autorità consolari del presunto Paese di provenienza. In considerazione di ciò, nella prospettiva di una revisione della dislocazione dei C.I.E. sul territorio, e dell'eventuale creazione di nuove strutture, sarebbe opportuno concentrarne la presenza soprattutto nelle città in cui si trovano i consolati o le ambasciate dei Paesi maggiormente interessati al fenomeno migratorio. La prossimità facilita infatti la collaborazione, riducendo i tempi di spostamento e semplificando i compiti dei funzionari diplomatici nell'organizzazione degli incontri con gli stranieri da identificare.

Saverio Ruperto

Claudio Gelati

Angela Pria

Rodolfo Ronconi

Rosetta Scotto Lavina

Francesco Zito

Carmelita F. Ammendola

Paolo Maria Pomponio