

## **OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: LE ALTERNATIVE AI CPTA IN ITALIA**

Sulla base del lavoro di indagine svolto in due anni dal Gruppo di Lavoro sui CPTA in Italia, ed alla luce del materiale raccolto e delle testimonianze acquisite sia attraverso il contatto diretto con i cittadini immigrati trattenuti all'interno dei CPTA, sia attraverso un'interlocuzione con i rappresentanti degli enti gestori, con i funzionari dell'Amministrazione statale, con i legali ed i funzionari delle forze dell'ordine;

Tenendo in considerazione le indagini compiute da organismi nazionali (la Corte dei Conti) ed internazionali (Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura, Fédération Internationale de Droit de l'Homme, la Commissione dei Diritti Umani dell'ONU) sulla gestione dei CPTA e sulle condizioni di trattamento dei cittadini stranieri, ed anche gli esposti presso le Procure di diverse città italiane, presso il Tribunale dei Ministri, ed infine presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

Alla luce dei rapporti costruiti nel tempo con la rete di associazioni e organizzazioni umanitarie che operano sull'immigrazione e sull'asilo - nelle sue molteplici espressioni locali, nazionali, ed europee - e del dibattito che la realizzazione del Libro Bianco ha prodotto attraverso audizioni parlamentari, convegni, discussioni e conferenze con esperti del settore;

Sulla base delle inchieste giornalistiche ed i resoconti della stampa locale, nazionale ed internazionale, ed alla luce del materiale video ed audio acquisito;

Il Gruppo di Lavoro sui CPTA formula alcune osservazioni di merito e propone un ventaglio di raccomandazioni concrete, attuabili secondo tempi e fasi successive.

### **CRITICITA' SU CUI INTERVENIRE CON URGENZA:**

1. **la sistematica violazione del dispositivo di legge in materia di immigrazione da parte delle autorità preposte a garantirne le modalità attuative rappresenta una scabrosa violazione del diritto sancito, e dei diritti umani delle persone straniere.** La misura della limitazione della libertà dovrebbe essere un fatto eccezionale, ed in quanto tale dovrebbe essere soggetta a controllo, sia sotto il profilo penale che amministrativo. In Italia, l'istituto della detenzione amministrativa è sottratto ad un effettivo controllo giurisdizionale (previsto dall'art.13 della nostra Costituzione) e la sua applicazione è affidata all'ampia discrezionalità delle autorità di polizia. Questo scenario - abbiamo potuto constatare nel corso delle ripetute visite ai centri - ha aperto la strada ad un grossolano arbitrio nella applicazione delle norme in materia di trattenimento ed espulsione, con istanze di gravi violazioni dei diritti stabiliti dal dettato costituzionale (art. 10, art. 13, art. 15, art. 19, art. 32, artt. 29 e seguenti, art. 24), e da molteplici convenzioni internazionali - la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la Convenzione di Strasburgo del 1984, la Convenzione di Ginevra sul diritto d'asilo. L'impunità finora associata a questa prassi illegittima non può e non deve essere assolutamente accettata, ad alcun livello di responsabilità. Una interpretazione piena della regola dell'*habeas corpus* ha l'indubbio pregio di richiamare ai sacrosanti principi di civiltà giuridica in favore di qualsiasi persona si trovi all'interno del territorio nazionale. Abbiamo constatato la necessità di recuperare terreno su questi principi, contenuti nella nostra Costituzione.
2. **Un discorso a parte merita la pressoché totale erosione del diritto di asilo nel nostro paese.** Secondo i dati dell'ACNUR, l'Italia accoglie ¼ dei rifugiati rispetto alla Germania, 1/8 rispetto all'Inghilterra, 1/10 rispetto alla Francia. Eppure, come abbiamo

potuto verificare nel corso delle numerose visite ai CPTA ed ai centri di accoglienza e di identificazione, la possibilità per i richiedenti asilo di accedere ad un adeguato grado di tutela durante tutte le fasi della procedura, di poter godere di un esame equo e competente delle istanze di asilo, e di accedere ad una effettiva tutela giurisdizionale contro il rischio di *refoulement*, individuale e collettivo, è ormai praticamente del tutto sgretolata. E' noto che l'Italia sia l'unico paese dell'Unione Europea a non avere ancora una legge organica in materia di asilo. La gravità di tale situazione, del tutto eccezionale nel panorama europeo, deve essere risolta con una legge da far approvare quanto prima.

3. **la chiusura dei CPTA al mondo esterno non è più tollerabile.** Il Ministero dell'Interno ha sempre vietato l'ingresso agli operatori dell'informazione, con una prassi lesiva della libertà di stampa, ed abbiamo assistito nel corso degli ultimi anni ad un progressivo ed incomprensibile irrigidimento nell'accesso ai CPTA da parte degli esponenti degli Enti Locali e delle realtà competenti della società civile, persino degli avvocati e delle entità delle Nazioni Unite con mandato di protezione dei richiedenti asilo. Tale pratica di interdizione, adottata con scrupolo sospetto, rappresenta un elemento di criticità inaccettabile e deve essere urgentemente interrotta. Occorre invece favorire da subito l'apertura dei CPTA agli attori sopra indicati, come peraltro avviene in altri paesi europei, per un controllo efficace e democratico di questi luoghi e della loro gestione.
4. **Non è accettabile che i CPTA siano utilizzati come un indebito prolungamento di detenzione ai fini del riconoscimento di stranieri che sono stati in carcere** anche per diversi anni, e che hanno già saldato il loro debito con la giustizia in Italia. Non è possibile che l'Amministrazione non sia stata in grado di identificare un cittadino straniero detenuto per diversi mesi, anche anni, e si affidi a conclusione della pena alla struttura del CPTA per un riconoscimento della persona, da compiere al massimo in 60 giorni.
5. **il regime di segretezza che avvolge i CPTA è contrario ai più basilari principi di trasparenza della pubblica amministrazione, sanciti per legge nel nostro paese.** Il divieto di accesso 1. ai testi delle singole Convenzioni stipulate tra l'Amministrazione e gli enti gestori, 2. alle informazioni relative ai costi di gestione dei CPTA, 3. ai criteri di selezione degli enti gestori, 4. ai dati territoriali sui numeri e le nazionalità dei cittadini trattenuti, espulsi, rilasciati dai CPTA, persino per i rappresentanti del Parlamento Italiano nell'esercizio del loro mandato di sindacato ispettivo (anche a fronte di ripetute richieste scritte) è un elemento di nascondimento fortemente lesivo del diritto generale di informazione sul fenomeno migratorio, e richiama alla questione precedentemente sollevata della mancanza di un meccanismo di controllo e di tutela giurisdizionale. Questa segregazione dei dati appare ancora più assurda quando si tratti di richiesta proveniente dal legislatore.
6. **Le misure per affrontare l'ennesima emergenza degli sbarchi estivi a Lampedusa dovrebbero prevedere il ricorso massiccio alla logistica della Protezione Civile.** Sarebbe auspicabile identificare un'area da adibire a questo intervento, interattiva con il territorio (ASL, enti locali, etc.) ed aperta all'ACNUR, alla stampa ed alle organizzazioni non governative, consentendo da subito l'ingresso di queste realtà anche all'interno del CPTA. Lampedusa deve cessare di rappresentare geograficamente la condizione di sospensione derivante dal divieto di migrare nei paesi dell'occidente, il luogo simbolico sul quale viene costruito ad arte il pericolo dell'invasione funzionale ad attribuire allo straniero il ruolo di nemico della società<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Alessandro Dal Lago, *Non- persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, 1999.

***Sotto questo profilo, è essenziale prevedere nel mandato della Commissione ad hoc appena istituita dal Ministro dell'Interno Giuliano Amato la possibilità di introdurre nell'immediato – in attesa della chiusura definitiva dei CPTA - sostanziali modifiche nella gestione dei CPTA, nel senso dell'apertura dei centri come richiesto da più parti, dell'accesso ai documenti relativi ai CPTA, del loro monitoraggio giurisdizionale. E' del tutto auspicabile, ad esempio, che la Commissione possa esercitare il potere di chiudere i CPTA nel caso in cui – nel corso della sua indagine conoscitiva – dovesse riscontrare gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, condizioni logistiche fortemente lesive dei diritti delle persone o irregolarità sul piano gestionale e amministrativo.***

## **DAL DIRITTO SPECIALE AI DIRITTI DI CITTADINANZA: LE ALTERNATIVE AI CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA**

Se finora abbiamo delineato una serie di provvedimenti "a corto raggio" sui quali il Gruppo di Lavoro ritiene che l'Amministrazione debba agire con regime di urgenza per sanare situazioni di ordinario scempio del diritto legate alla restrizione della libertà personale del migrante come regola, altre azioni vanno considerate contestualmente sul piano delle politiche del soggiorno e delle cittadinanza per affrontare in maniera strutturata il percorso indirizzato allo scenario di **superamento dei CPTA** evocato dal programma elettorale dell'attuale governo. In ordine di priorità, il Gruppo di Lavoro sui CPTA indica :

### **➔ La approvazione di una normativa articolata in materia di diritto di asilo**

La posizione dell'Italia come unico paese europeo a non avere una legge organica su questa materia è una circostanza da tempo insostenibile, ed il minimo ritardo nella adozione di un dispositivo di legge atto a colmare questo incomprensibile vuoto normativo non può trovare giustificazione. Dall'inizio della nuova legislatura, due disegni di legge distinti sono stati depositati in Parlamento (De Zulueta e Boato). Una legge sul diritto d'asilo, conforme all'art.10 della nostra Costituzione, rappresenta uno strumento fondamentale ad assicurare l'effettiva tutela dei diritti dei richiedenti asilo in ogni fase del procedimento e permetterebbe il ripristino di un vero sistema di accoglienza stabile.

### **➔ La ratifica della Convenzione dell'ONU sui diritti dei migranti e delle loro famiglie**

La Convenzione sui Diritti dei Migranti, approvata nel 1990 dall'Assemblea delle Nazioni Unite anche con il voto favorevole dell'Italia, è stata finora ratificata solo da 34 governi a forte emigrazione. Nessuna nazione ad alta immigrazione, ed in particolare nessun paese dell'Unione Europea, ha ratificato questa Convenzione. Sottoporre al parlamento italiano la ratifica di questo strumento sarebbe un segnale importante per giocare un ruolo di leadership in seno all'Europa, al fine di reimpostare sul versante dei diritti le politiche europee in materia di governo dell'immigrazione, ben oltre la logica dei meri provvedimenti repressivi.

### **➔ Il superamento delle quote per gli ingressi e la istituzione di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro**

E' ormai evidente che l'irregolarità è il frutto del proibizionismo legislativo. Non esistono vie legali per l'ingresso degli immigrati se non il rigido meccanismo del decreto flussi annuo che autorizza l'ingresso ad un numero di stranieri di gran lunga inferiore al reale fabbisogno lavorativo e demografico, per giunta con la finzione dell'incontro a distanza fra domanda ed offerta di lavoro. Il "contratto di soggiorno", sovrapponendo completamente il rapporto che il cittadino straniero ha con lo Stato italiano e quello che intrattiene con il datore di lavoro, subordina nettamente il secondo al primo attuando una vera e propria regressione nei diritti. Il "contratto di soggiorno" che lega datore di lavoro e lavoratore migrante è un altro esempio della resa incondizionata alla logica del diritto speciale per i cittadini che non sono riconosciuti come appartenenti all'Unione Europea. Lo strumento più semplice ed efficace per risolvere questo problema, accanto ad una flessibile

programmazione dei flussi di ingresso per lavoro, è l'istituzione di un visto di ingresso e permesso di soggiorno per ricerca d'occupazione, accompagnata dalla possibilità di convertire i permessi di soggiorno di breve durata in permessi di soggiorno di lunga durata. Una proposta che, lungi da rappresentare un meccanismo di smantellamento dei controlli alla frontiera, un irrealistico cavallo di Troia per la liberalizzazione delle frontiere, consente invece un colpo mortale al traffico di persone ed incanala i flussi migratori sulla via della legalità, con una agevolazione della procedura di controllo e di monitoraggio dei flussi alle frontiere, con una semplificazione della procedura degli ingressi, del lavoro, dell'integrazione economica e sociale, della cittadinanza.

➔ **Introduzione di misure di regolarizzazione ordinaria ed emersione del lavoro nero**

I dati raccolti dalle organizzazioni che lavorano da anni con rigore sul tema dell'immigrazione (Caritas, CGIL, Arci) fanno trapelare una vera e propria emergenza nazionale data dal lavoro nero ed irregolare dei lavoratori migranti. Chiunque voglia affrontare seriamente il tema della legalità e della sicurezza dovrebbe partire dall'introduzione di strumenti ordinari di emersione del lavoro nero e sommerso che consentano l'auto-denuncia consensuale di lavoratori e datori di lavoro e la loro regolarizzazione, prevedendo la possibilità del ricorso all'articolo 18 della Turco-Napolitano per i lavoratori immigrati che denunciano il datore di lavoro che non vuole regolarizzarli. Regolarizzare il lavoro migrante rappresenta un'azione di legalità e di giustizia di grande efficacia per la sicurezza sociale di tutti i cittadini. A prescindere dalla collocazione professionale, dovrebbe essere valutata l'opportunità di introdurre forme di regolarizzazione individuale per i cittadini stranieri che siano in grado di dimostrare il loro effettivo inserimento sociale.

➔ **Passaggio di competenze agli Enti Locali e trasferimento di risorse per accoglienza**

La macchina burocratica – già pesante e farraginoso per il cittadino italiano medio – risulta particolarmente ingiusta e vessatoria nei confronti dei cittadini stranieri e funzionale ad una politica di proibizioni, esclusioni e discriminazioni. Il fatto che l'immigrazione sia interamente caricata sul Ministero dell'Interno e sulle forze di polizia determina una asimmetria fra politiche di ordine pubblico e politiche di integrazione. Il Gruppo di Lavoro sui CPTA ritiene che il passaggio di competenze in materia di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno agli Enti Locali possa erodere questa asimmetria con il duplice beneficio di snellire l'attuale intasamento burocratico delle pratiche, talvolta anche essenziali, e di favorire un maggiore legame fra il cittadino straniero ed il territorio.

➔ **La adozione di una normativa che configuri in maniera credibile il reato di tortura**

La carenza legislativa sul fronte della definizione del reato di tortura in Italia costituisce – come nel caso della mancanza di una normativa sul diritto d'asilo – un deficit giuridico assai grave. Esso presta facilmente il fianco alle logiche di repressione associate spesso alla gestione dei flussi migratori, ed alle frequenti istanze di abusi e soprusi nei confronti dei cittadini stranieri trattenuti nei CPTA, che il Gruppo di Lavoro ha regolarmente riscontrato nel corso delle visite ai centri, nel dialogo con i migranti ovvero con alcuni operatori. Anche su questo fronte occorre recuperare terreno, per fornire elementi di maggiore garanzia ai cittadini stranieri, e di controllo e sanzione per chi mette in opera suddette pratiche di inciviltà.

➔ **La riforma della legge sulla cittadinanza**

La norma italiana in materia esige tempi e discrezionalità assolutamente incontrollabili, 10 anni di anzianità nel paese, con il risultato che non si concedono cittadinanze se non in numero esiguo (circa 10.000 l'anno), il 90% delle quali per via di matrimoni con cittadini e cittadine italiane. Un'altra situazione inaccettabile è quella dei bambini nati in Italia cui non viene applicato lo *Jus Soli*, ciò che impedisce loro di richiedere la cittadinanza prima del compimento del 18mo anno di età, e di lasciare il territorio nazionale prima di quella richiesta.

➔ **Il diritto di voto tramite una legge ordinaria**

Sulla scorta delle iniziative di alcuni sindaci e di Comuni che hanno aperto questa battaglia di civiltà e sollevato il tema del diritto di voto agli immigrati nel nostro paese, il Parlamento deve far leva sull'articolo 48 della Costituzione che sancisce il principio dell'universalità del diritto di voto ed avviare l'iter per la approvazione di una legge ordinaria per il diritto di voto ai cittadini stranieri.

## **IL SUPERAMENTO DEL DIRITTO SPECIALE E LA CHIUSURA DEI CPTA**

Le proposte operative suggerite fin qui stanno a dimostrare che, ben oltre gli approcci securitari e le discipline di precarizzazione della condizione dei migranti, esiste una gamma di soluzioni politiche in grado di affrontare la questione della irregolarità partendo dall'inizio (ossia, dalle normative di ingresso e di soggiorno) e non dalla fine (la disciplina del mero contenimento e delle espulsioni) del processo migratorio. Questo approccio renderebbe praticabile concretamente – oltre che giusto sotto il profilo giurisdizionale – chiudere definitivamente la pagina del diritto speciale dei migranti, e con esso della controversa detenzione amministrativa.

Il programma elettorale dell'attuale governo cita esplicitamente l'impegno al "superamento dei Centri di Permanenza Temporanea", con un sapiente esercizio di diplomazia linguistica che tuttavia non lascia ampi margini di ambiguità interpretativa. "Superamento", secondo la definizione del dizionario "Devoto-Oli" sta a significare il "definitivo accantonamento di vecchie idee".

Ci aspettiamo che coloro che avranno modo di consultare questo Libro Bianco, e comunque di assumere maggiori elementi di informazione rispetto ai CPTA, abbiano la determinazione di guardare in faccia la realtà ed il coraggio di superare alcuni parametri ideologici, il timore di perdere consensi, la paura che prese di posizione più avanzate incoraggino le spinte più xenofobe di un elettorato spaventato dai fantasmi di una lotta fra poveri.

Il primo punto da sottolineare con forza è che la garanzia dei diritti umani fondamentali deve essere assicurata ad ogni persona a prescindere dalla nazionalità, dall'appartenenza etnica o religiosa (art. 2 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani). Non sono dunque in alcun modo giustificabili le violazioni dei diritti umani che si sono verificate nei CPTA e documentate in questo rapporto.

In secondo luogo l'inserimento della stragrande maggioranza dei cittadini stranieri nel mercato del lavoro italiano (sia esso regolare o irregolare) dimostra che il nostro sistema economico, ben lungi dall'essere danneggiato dalla loro presenza al contrario, costituisce il principale fattore di attrazione dei flussi migratori.

In terzo luogo le migrazioni continueranno ad essere un fenomeno inarrestabile fino a quando le disuguaglianze fra nord e sud del mondo non saranno colmate. E' assolutamente illusorio tentare di frenare i flussi migratori finanziando la costruzione di nuove strutture di detenzione magari più adatte a contenere persone, in Italia piuttosto che il Libia, o aumentando le misure poliziesche ai confini. Servirebbe invece che i paesi ricchi abolissero i vincoli protezionistici sui loro prodotti e permettessero l'accesso al mercato anche ai paesi del sud del mondo: siamo, pare, ancora lontani da quella strada.

Nei confronti di coloro che – nullatenenti, dunque nullaperdenti - non interromperanno il cammino della speranza verso i nostri paesi, chiudere i CPTA rappresenterebbe per il nostro paese un salto in avanti verso una nuova e reale politica dell'accoglienza e della convivenza. Oggi i centri vengono mostrati come esempio del fallimento della democrazia, in quei luoghi di reclutamento del fondamentalismo che spesso vengono evocati come il grande nemico del nuovo millennio.

Chiudere l'esperienza dei CPTA significherebbe, poter dimostrare agli occhi del mondo intero che, per quanto indebolita dalle logiche dominanti dell'economia, la nostra democrazia contiene ancora gli anticorpi necessari per modificarsi e affrontare le proprie contraddizioni.