

## INTRODUZIONE

La presenza di flussi migratori in entrata nel nostro Paese ha fatto sorgere la necessità da parte del legislatore italiano di trovare il corretto bilanciamento tra la necessità dello Stato di “difendersi” da potenziali “minacce” esterne e il ricorso a delle pratiche in grado di svolgere questa funzione nel rispetto dei diritti fondamentali della persona. La ricerca di tale equilibrio è avvenuta tramite la regolamentazione delle tre fasi che interessano principalmente il percorso migratorio di una persona all'interno di un territorio, quali: l'ingresso, la permanenza e l'allontanamento. Lo strumento dell'allontanamento, in particolare, rappresenta la modalità con cui viene garantita la “difesa” del territorio in quanto applicato nei confronti di coloro che non rispettano le condizioni poste al momento del loro ingresso nel Paese o i requisiti richiesti per una permanenza legale o che, infine, si sono sottratti al rispetto di entrambi. L'effettuazione pratica di tale operazione si è esplicata tramite l'utilizzo di due modalità, quali: l'ordine impartito allo straniero di praticare volontariamente la sua partenza e l'accompagnamento forzato di questo da parte della forza pubblica alla frontiera. La legislazione italiana, tuttavia, è stata interessata da un'evoluzione che ha portato alla preferenza nei confronti della seconda modalità di effettuazione del rimpatrio. Alla base della scelta dell'attuazione dell'allontanamento attraverso la partenza volontaria dell'individuo, infatti, è necessaria una forte fiducia da parte del Paese ospitante sia nei confronti dell'effettiva realizzazione dell'allontanamento da parte dell'individuo sia nella propria capacità nel riuscire, eventualmente, ad individuare nuovamente la persona inottemperante all'ordine di allontanamento. Per questo motivo il nostro legislatore ha conferito maggiore fiducia alla modalità dell'accompagnamento forzato alla frontiera poiché, qualora effettuato, dà allo Stato la garanzia della partenza dell'individuo irregolare. L'accompagnamento forzato alla frontiera, tuttavia, se da una parte garantisce l'effettività del rimpatrio, dall'altra rende necessaria la consapevolezza della provenienza dell'individuo interessato, circostanza che è di difficile realizzazione poiché prevede comunque la necessità un atteggiamento collaborativo da parte sia del Paese di provenienza che dello straniero. La reperibilità dei documenti necessari all'effettuazione di un rimpatrio, inoltre, richiede l'attesa di un lasso temporale che, in base all'atteggiamento mostrato dal Paese terzo e dallo straniero, può avere una durata variabile. Nel trascorrere di tale periodo, quindi, è sorta la necessità di tenere “sotto controllo” lo straniero irregolare all'interno di luoghi gestiti dall'amministrazione statale. Il trattenimento di uno straniero irregolare, tuttavia, pone una serie di potenziali criticità relative alla circostanza per la quale si pratica una limitazione della libertà personale di un individuo.

All'interno di questo elaborato, quindi, si cercherà di analizzare le evoluzioni legislative che hanno interessato il provvedimento di trattenimento dello straniero irregolare. Il lavoro è stato diviso in quattro parti e, al fine presentare il più possibile l'argomento nelle sue diverse sfumature, la ricerca è stata basata sullo studio delle leggi regolanti questa materia, sull'analisi della giurisprudenza in materia, e, infine, sullo svolgimento di un lavoro di ricerca sul campo intorno all'attuale funzionamento del CIE di Ponte Galeria, struttura operativa dal 1998.

Nella prima parte di questo lavoro è presente una breve panoramica che mostra l'evoluzione delle politiche migratorie nel nostro ordinamento legislativo cercando di mettere in luce i cambiamenti introdotti in relazione all'istituto del trattenimento. Si avrà modo di vedere come tale strumento sia stato sempre oggetto di modifiche da parte delle diverse politiche che si sono succedute nel tempo poiché considerato, soprattutto dai governi guidati da maggioranze di centro – destra, essenziale al fine di rendere effettivi gli allontanamenti di stranieri irregolari presenti nel territorio. Tale esigenza di garantire una sempre maggiore efficacia a questo provvedimento ha comportato alle volte l'introduzione di previsioni che si sono presentate non rispondenti alle tutele costituzionali inviolabili. Per questo motivo si è evidenziato anche il ruolo che la giurisprudenza costituzionale ha avuto nell'influenzare l'evoluzione di tali politiche, riportando le Sentenze emanate dalla Corte Costituzionale che maggiormente hanno contribuito nella definizione di tale regolamentazione. Si è effettuata, infine, una breve panoramica sull'evoluzione dell'approccio della Comunità Europea nei confronti del tema delle migrazioni, ponendo particolarmente l'accento sulla descrizione della "direttiva rimpatri" che, ad oggi, rappresenta la fonte principale di riferimento europeo nella definizione di politiche comuni circa l'effettuazione degli allontanamenti dei cittadini stranieri irregolari da uno Stato membro.

Nella seconda parte del testo, invece, si analizza l'evoluzione legislativa dei provvedimenti che presuppongono l'adozione di una misura di trattenimento. In questa sede, infatti, si è posto particolarmente l'accento sulla descrizione della disciplina relativa all'adozione dei provvedimenti di respingimento e di espulsione amministrativa, che sono le due fattispecie che comportano il trattenimento dello straniero irregolare all'interno di un CIE. La formulazione di questi due provvedimenti, inoltre, è stata più volte rivista nel corso dell'evoluzione delle politiche migratorie italiane. Sono state descritte, quindi, le principali critiche avanzate dalla dottrina nei confronti dei profili di fragilità costituzionale di queste misure e sono state riportate non solo le risposte della Corte Costituzionale ma anche le pronunce giurisprudenziali, statali ed europee, che hanno maggiormente contribuito alla definizione dell'interpretazione giuridica di entrambe queste misure. Un breve accenno, infine, è stato fatto nei confronti di altri due provvedimenti, quali la protezione

internazionale e l'espulsione giudiziaria, che, anche se non direttamente collegati con l'istituto del trattenimento, possono comportare, nel caso in cui lo straniero presenti particolari caratteristiche, l'adozione di tale provvedimento.

La terza parte dell'elaborato è poi dedicato all'intervento dell'autorità giudiziaria nell'adozione sia della misura di trattenimento sia dei provvedimenti che, come è stato prima citato, ne fungono da presupposto. L'intervento dell'autorità giudiziaria, infatti, è legittimato sulla base del riconoscimento della realtà per la quale questa misura comporta una limitazione della libertà personale; affermazione che è stata ribadita anche in un'importante Sentenza della Corte Costituzionale, la Sent. n. 105/2001 Corte Cost. Come sia avrà modo di vedere, tuttavia, il provvedimento di trattenimento rientra in quelle misure adottate dall'autorità amministrativa e solo successivamente convalidate dall'autorità giudiziaria. Tale circostanza ha comportato la necessità, da parte del nostro legislatore, di adottare una regolamentazione in grado di rispettare i limiti che l'art. 13 Cost. ha dichiarato nei confronti dell'adozione di una misura amministrativa comportante una limitazione della libertà personale. L'attuale disciplina in materia, tuttavia, presenta dei profili di fragilità conseguenza, soprattutto, della scelta di affidare la tutela di questo diritto inviolabile alla figura del Giudice di Pace che, come avremo modo di vedere, secondo l'opinione della dottrina non è in grado di adempiere a tale funzione a causa di alcune peculiarità proprie di questa personalità. In questa parte, inoltre, verrà dato spazio anche alla discussione sulle criticità mostrate nella tutela di un altro diritto inviolabile, quale il diritto alla difesa, all'interno dei procedimenti processuali subordinati all'adozione dei provvedimenti di espulsione amministrativa e di accompagnamento forzato alla frontiera che, come è stato precedentemente riportato, costituiscono il presupposto per l'adozione della limitazione della libertà personale insita nell'attuazione della misura di trattenimento. Si evidenzierà poi il fragile riconoscimento delle riserve affermate nell'art. 13 Cost. all'interno della disciplina relativa al provvedimento di respingimento differito, il quale pur comportando la potenziale adozione della misura di trattenimento, non contiene alcuna previsione in relazione all'intervento dell'autorità giudiziaria. Nell'ultima sezione di questa parte verrà fatto un breve accenno alle peculiarità processuali relative alle altre due potenziali categorie di stranieri trattenuti quali i richiedenti la protezione internazionale che hanno presentato ricorso e gli stranieri che, oltre ad essere destinatari di un provvedimento di espulsione amministrativa, sono anche sottoposti ad un processo di natura penale.

La quarta e ultima parte della ricerca è relativa alla vita all'interno dei CIE ed è stata suddivisa in due sezioni. La prima sezione, infatti, è dedicata sia all'analisi degli atti che regolamentano la gestione di queste strutture sia al dibattito che, a partire dal 2004, si è acceso nei confronti delle

condizioni di trattenimento e del funzionamento dell'intero sistema CIE. Si avrà modo di notare, tra l'altro, come all'evoluzione in senso restrittivo e securitario della funzione di queste strutture sia corrisposta l'evoluzione delle personalità interessate allo studio di questo sistema. Inizialmente, infatti, le prime voci critiche si levarono da parte delle associazioni di tutela dei diritti umani, dove ebbe particolare rilevanza l'interesse mostrato dall'associazione Medici Senza Frontiere. In seguito il dibattito si è spostato anche all'interno delle istituzioni tramite la creazione nel 2007 di una Commissione, la Commissione De Mistura, incaricata di analizzare le falle che il sistema CIE presentava e di elaborare un piano di soluzioni da presentare al legislatore. La totale disattenzione delle proposte presentate da parte di questa Commissione e le successive "strette" adoperate nei confronti di questo sistema provocò il conseguente peggioramento dello stato dell'arte della gestione dei CIE che è stato recentemente riconosciuto anche da parte della giurisprudenza che ha per la prima volta dichiarato il mancato rispetto della dignità della persona all'interno di una di queste strutture, il CIE di S. Anna di Isola Capo Rizzuto.

La seconda sezione di quest'ultima parte è, infine, dedicata all'analisi delle prassi che si sono instaurate nel CIE di Ponte Galeria. In data 07 giugno 2013 è stato possibile visitare una parte del Centro grazie ad un'autorizzazione per "motivi culturali" emanata dalla Prefettura di Roma. L'ottenimento di tale permesso, tuttavia, non rientrando tra i soggetti autorizzati ad accedere alla struttura, non è stato facile. Inizialmente, infatti, era stato contattato solamente l'Ente gestore del Centro, la cooperativa Auxilium, dalla quale si era ricevuto un rifiuto ad incontrare i propri operatori in virtù della mancanza di un'autorizzazione da parte della Prefettura. In seguito a tale diniego è stata quindi inviata una richiesta di autorizzazione scritta alla Prefettura di Roma, contenente una presentazione del lavoro e delle finalità della visita effettuate da parte sia di chi scrive sia del relatore alla tesi. Per ricevere il consenso a visitare il Centro è stato, quindi, atteso un periodo di tre mesi probabile conseguenza sia della necessità di valutazione della richiesta da parte delle diverse autorità che gravitano intorno a questa struttura, sia della realtà per la quale è stata compiuta di fatto, con l'emissione di questo permesso, un'eccezione, non rientrando, come precedentemente affermato, tra i soggetti autorizzabili ad accedere alla struttura. Al fine, infatti, di effettuare questa visita è stata richiesta l'approvazione del Direttore della cooperativa Auxilium, Ente gestore del Centro, e del Responsabile dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma operante in questo CIE. Ne sono stati informati, inoltre, la Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno e l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma. In base all'autorizzazione concessa è stato, perciò, possibile intrattenere dei colloqui informali con il Coordinatore dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma nel CIE di Ponte Galeria, con il Responsabile dell'orientamento normativo e il Responsabile del coordinamento

servizi della cooperativa Auxilium, attuale Ente gestore del Centro, ed, infine, con uno straniero trattenuto.

Nel corso di questa ricerca sul campo, inoltre, sono stati incontrati i rappresentanti di alcune delle associazioni che, grazie alla stipula di particolari convenzioni con la Prefettura di Roma, operano settimanalmente all'interno della struttura per svolgere servizi di assistenza legale e di assistenza sociale. Si è avuto modo di parlare, quindi, con i rappresentanti delle associazioni "Differenza Donna", "Be Free" e "Centro Astalli". In riferimento poi alla presenza all'interno di questo CIE di richiedenti la protezione internazionale si è, quindi, incontrato il rappresentante dell'UNHCR della Commissione Territoriale di Roma che ha evidenziato le prassi attuate e le fragilità presenti in relazione al vaglio della domanda di questa particolare categoria di richiedenti. Sono stati intrattenuti dei colloqui informali anche con il Garante dei Diritti dei Detenuti e con i rappresentanti dell'associazione MEDU, entrambi coinvolti nell'attuazione di operazioni di monitoraggio circa il rispetto dei diritti umani all'interno della struttura, i quali vi operano, rispettivamente, a cadenza settimanale, il primo, e semestrale, la seconda. Infine, sono stati riportati i pareri di quattro avvocati legati, rispettivamente due all'associazione ASGI e due all'associazione "A Buon Diritto", i quali hanno riportato le prassi attuate nei confronti degli stranieri trattenuti circa la tutela del diritto alla difesa. Da questa piccola ricerca sul campo sono emerse, come si avrà modo di vedere, le principali criticità presenti in questa struttura che si mostrano sia al momento della convalida di questo provvedimento; sia nelle condizioni di vita in questa struttura; sia nel riconoscimento della presenza nel Centro di categorie vulnerabili che, in quanto tali, non dovrebbero trovarsi in condizione di trattenimento; sia, infine, nella fragilità che l'attuale funzionamento del sistema dei rimpatri presenta.

Alla luce di queste ricerche emerge, quindi, l'auspicio circa l'introduzione di future modifiche alla misura del trattenimento poiché, come si avrà modo di vedere, è caratterizzata da numerosi profili di fragilità che interessano non solo il trattenimento in quanto tale ma anche i provvedimenti che sono ad essa collegati. Tali fragilità, infatti, dovrebbero essere superate al fine di garantire alla popolazione straniera presente nel nostro territorio quella tutela dei diritti fondamentali che uno Stato democratico di diritto come l'Italia dovrebbe garantire.