

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510
Fax: +39 06 5780485

Napoli - Sede operativa
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli - Italia
Telefono: +39 345 2604842

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Email: informazioni@actionaid.org
Codice Fiscale: 09686720153

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale: audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di ActionAid Italia, sulla trasparenza nell'informazione rispetto ai centri di permanenza per il rimpatrio.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

Memoria: 24/02/2022

1.	Introduzione: l'accesso ai dati e il rispetto dei diritti umani	3
2.	Chi siamo: ActionAid	5
3.	Un contesto poco trasparente e fortemente critico	5
3.1	La detenzione amministrativa in Italia: la trasparenza, un antidoto (necessario e non sufficiente) alla violazione dei diritti	5
3.2	La privatizzazione della detenzione e il mercato italiano: effetti simbolici e concreti	9
4.	I problemi e le difficoltà	11
4.1	Lo schema di capitolato sulla gestione dei dati: l'indicazione c'è, ma non si rispetta	11
4.2	Nonostante le previsioni normative e lo schema di capitolato, le difficoltà riscontrate con gli accessi FOIA	12
5.	Opportunità	15
5.1	Dati: un indicatore della qualità della nostra democrazia	15
5.2	La revisione del "Regolamento CIE" del 2014: un processo oscuro, un'occasione da non perdere	16
6.	Raccomandazioni	18

1. Introduzione: l'accesso ai dati e il rispetto dei diritti umani

Attraverso questa memoria intendiamo fare riferimento alla situazione delle persone migranti e alle politiche che le interessano. Il carattere strutturalmente diseguale del diritto applicato ai cittadini stranieri è, in questo periodo, particolarmente visibile. Nel merito abbiamo proposto approfondimenti specifici e puntuali in rete con altre organizzazioni o autonomamente.

Tra le più recenti ci teniamo a richiamare alla vostra attenzione la [piattaforma centri d'Italia](#) ed il report collegato dal titolo "[L'emergenza che non c'è](#)". Si tratta di un lavoro, in partnership con la fondazione openpolis, che colma un vuoto informativo migliorando la trasparenza del sistema di accoglienza di persone rifugiate e richiedenti asilo. Un risultato che abbiamo ottenuto, nonostante le difficoltà di interlocuzione con il Ministero dell'Interno, anche grazie alla [via giudiziale, e ad una importante vittoria al TAR](#) che ha imposto al Ministero il rilascio dei dati richiesti per il monitoraggio amministrativo del sistema di accoglienza.

Oggi ci rivolgiamo a voi, onorevoli membri della commissione diritti umani, per presentare brevemente il percorso che portiamo avanti con l'**Università di Bari** - in particolare con il supporto del prof. Giuseppe Campesi, esperto di detenzione amministrativa e rimpatri. Si tratta di **un progetto che agisce nella congiuntura tra accessibilità ai luoghi di detenzione amministrativa ed alle informazioni ad essi correlati e diritti umani**, tra la possibilità della società civile di entrare in quei non-luoghi che sono i centri di detenzione amministrativa (che, anche alla luce di eventi tragici che si ripetono sistematicamente, ci chiediamo se siano compatibili con l'ordinamento democratico italiano) e il rispetto dei diritti di chi vi è trattenuto in una condizione di privazione della propria libertà. Di fronte alle restrizioni poste all'accesso fisico alle strutture – a nostro parere da garantire – ci sembra quanto meno doveroso cercare di monitorare "a distanza" quel che accade dentro questi centri e come la gestione di essi e dei procedimenti che interessano i reclusi, si abbattano sulla loro vita, determinandola.

Per fare questo abbiamo bisogno di poter accedere e contribuire a diffondere ed elaborare dati. Dati che costituiscono un bene comune e sono un indicatore della qualità della nostra democrazia, e che dovrebbero essere a portata dei decisori perché consentirebbero loro di toccare con mano la realtà dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR).

Quello dei CPR è un sistema che esiste – ormai dal lontano 1998, e che contribuisce a piegare la materia migratoria alla propaganda e alla strumentalizzazione a seconda dell'obiettivo da raggiungere, senza soluzione di continuità e differenze di appartenenze politiche, ormai da troppo tempo. Non c'è mai stata una valutazione di impatto delle politiche relative alla detenzione amministrativa, né tanto meno delle politiche di rimpatrio. O ancor meglio, mai si è tenuto nella dovuta considerazione il parere del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL) e gli innumerevoli report, anche di questa stessa commissione, nella precedente legislatura.

In ambito migratorio, le attuali scelte politiche vengono presentate come naturali, come se fossero sempre esistite e se rappresentassero l'unica via, la sola soluzione possibile. È così per le aberrazioni dei respingimenti in mare che appaltiamo alla cd. guardia costiera libica, con [l'esternalizzazione delle frontiere](#) e del diritto d'asilo, come se fosse un male necessario condannare le persone alle torture in Libia. È così per questi centri sul nostro territorio dove vengono concentrate persone che spesso sono messe in condizioni tali da non comprendere neanche il motivo del loro trattenimento.

Non a caso già nella [memoria depositata](#) in commissione bilancio del senato il 27.03.20 in occasione della conversione del decreto cd. "Cura Italia" avevamo – riprendendo [un appello sottoscritto da numerose associazioni](#) – espresso preoccupazione ancor più nel contesto generale della pandemia - e sulla scorta di [quanto stava avvenendo in altri Stati Membri](#) - per le condizioni nei CPR, certo non adeguati ad evitare il contagio. Anche a seguito di una [Nota al Governo](#) del Garante delle persone private della libertà avevamo chiesto "l'immediata sospensione di ogni nuovo ingresso nei CPR [...] e che si proceda con la massima tempestività alla progressiva chiusura dei suddetti centri".

Il sistema dei CPR costituisce un contesto fortemente critico. Auspichiamo che si possa continuare a dedicare la giusta attenzione viste le continue e sistematiche violazioni dei diritti delle persone recluse. Una situazione aggravata da una privatizzazione *de facto* della gestione.

Il sistema dei CPR è uno degli elementi che hanno agevolato l'assurda identificazione delle persone migranti con i cosiddetti criminali e una confusione completa tra accoglienza e detenzione, tra una politica che dovrebbe essere sociale e una politica di mero controllo, tra ospiti e detenuti. Abbiamo ragione di credere che questa confusione non sia limitata alla sola opinione pubblica, ma si estenda a tutti i non addetti ai lavori e quindi sia, purtroppo, diffusa anche tra i decisori. Un indicatore di questo è rappresentato dal fatto che quella stessa confusione, ad esempio, vige nella legge di bilancio, dove **solo un sotto-capitolo gestionale contabilizza l'amministrazione dei CPR nel calderone dell'accoglienza prefettizia.**

L'assenza di trasparenza, quindi, contribuisce a generare confusione. Nonostante vi siano previsioni nel Testo Unico Immigrazione, così come nel vigente schema di capitolato (che determina forniture e servizi dei CPR), che riguardano la registrazione e la gestione dei dati (sia relativamente a transiti, motivi di uscita e status delle persone trattenute, sia relativamente a dati amministrativi di gestione delle strutture), riscontriamo scarsa trasparenza e difficoltà anche nell'ottenimento dei dati a seguito di accesso civico generalizzato.

Nonostante l'apparente obiettivo di una razionalizzazione della gestione del cd. fenomeno migratorio, con funzione di deterrenza e di maggiore efficacia dei rimpatri, la detenzione amministrativa di fatto contribuisce alla criminalizzazione delle persone migranti, alimentando xenofobia e razzismo, poiché segue una logica esclusivamente punitiva e di stigmatizzazione. Allo stesso modo conduce alla sfiducia delle persone migranti nelle istituzioni e ad effetti traumatici che minano l'integrità fisica e psichica dei detenuti. Effetti con i quali faranno i conti in ogni caso, sia in caso di permanenza in Italia (a qualsiasi titolo), sia nel caso di rimpatrio.

Occorre dunque uscire dalla logica dell'emergenza - visto che l'emergenza non c'è - e basare le nuove politiche sull'analisi dei dati e quindi dell'impatto delle precedenti politiche. Un'occasione da non perdere per intervenire, fuori dalla retorica dell'emergenza, nel segmento più critico delle politiche migratorie, è **costituita dal regolamento CIE del 2014 attualmente in fase di revisione.** Un processo di cui si sa molto poco e che avviene mediante un decreto ministeriale, nonostante contribuisca a normare la modalità in cui avviene la privazione della libertà personale delle persone straniere in condizione di soggiorno irregolare.

La società civile non è stata coinvolta in questo processo, non ha espresso pareri, né visionato i criteri che da domani determineranno l'accesso ai centri e il rapporto di questi e delle persone trattenute con l'esterno. Solo Garante e UNCHR pare siano stati consultati per esprimere pareri che non conosciamo e che comunque non sono vincolanti.

Viste le difficoltà di accesso fisico alle strutture, l'unico modo per tentare di ricostruire un quadro, seppur parziale, della situazione nei CPR è quello di ricorrere ai dati, alle informazioni riguardanti la gestione. Il rilascio incontra però innumerevoli difficoltà che esporremo nel dettaglio più avanti. È per questo motivo che, nonostante criticità evidenti relative alla redazione, ai criteri e al contenuto, la revisione del regolamento è un'occasione da non perdere, per chi ha a cuore i diritti fondamentali e i valori costituzionali del nostro Paese, per agevolare il controllo democratico della società civile tramite l'inserimento di una clausola a garanzia almeno di una maggiore trasparenza.

2. Chi siamo: ActionAid

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente che opera in 45 paesi nel mondo. I principi e gli standard dei diritti umani guidano il lavoro della nostra organizzazione. Le misure di contrasto alla povertà ed alle disuguaglianze, la povertà educativa, i diritti delle donne, la promozione di percorsi di *empowerment* socio-economico e un nuovo approccio alla realtà migratoria guidano il nostro lavoro in Italia.

ActionAid in Italia, inoltre, è impegnata da anni sui temi della trasparenza, dell'*accountability*, della responsabilità e della partecipazione, nella fase di risposta alle emergenze e nel monitoraggio dei sistemi di welfare e delle politiche pubbliche.

3. Un contesto poco trasparente e fortemente critico

3.1 La detenzione amministrativa in Italia: la trasparenza, un antidoto (necessario e non sufficiente) alla violazione dei diritti

L'esistenza dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) è stata inserita nel nostro ordinamento ormai quasi 25 anni fa e da allora la società civile italiana non ha smesso di interrogarsi sull'opportunità di questa scelta, denunciando le numerose violazioni dei diritti delle persone trattenute all'interno di tali strutture. Si tratta, come ampiamente documentato, di luoghi di sostanziale detenzione, giustificata solamente dall'essere privi di un titolo amministrativo valido per rimanere sul territorio nazionale.

Numerosi e dettagliati sono i rapporti delle organizzazioni in merito, potendone registrare tre solamente nel corso del 2021: il [Libro Nero del CPR di Torino](#) dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), il rapporto "[Buchi Neri](#)" della Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili (CILD), il dossier "[Delle pene senza delitti. Istantanea del CPR di Milano](#)" del Senatore Gregorio De Falco e della Rete Mai più lager – No ai CPR, a cui peraltro hanno fatto seguito due esposti in procura con cui è stato chiesto il sequestro del CPR di Via Corelli a Milano.

Già nel 2004 un [report dettagliato](#) di Medici Senza Frontiere, basato su una serie di visite sui Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA, al tempo acronimo per i centri di detenzione amministrativa) italiani, poneva "seri dubbi sui presupposti filosofici che hanno guidato l'istituzione dei CPTA e le prassi della gestione quotidiana" (p. 189). Pochi anni dopo si pronunciava in merito anche [la Commissione ad hoc presieduta dall'ambasciatore Staffan De Mistura](#) (2007), in cui veniva evidenziato come auspicabile "Un progressivo svuotamento e quindi superamento dei CPTA", necessitando di un "sistema completamente nuovo che, oltre al contrasto all'immigrazione irregolare, preveda una pluralità di modalità di ingresso e un potenziamento dei sistemi di tutela e presa in carico per tutte le

categorie vulnerabili. Più la normativa è in grado di favorire gli ingressi regolari più queste strutture potrebbero non essere necessarie” (p. 27).

Un progressivo svuotamento e una riduzione del numero dei centri si sono di fatto verificate gradualmente negli anni, anche grazie a una forte pressione delle organizzazioni della società civile. Una netta inversione di rotta avviene però nel 2017, ad opera dell’allora Ministro dell’Interno Marco Minniti il quale, anche su spinta della Commissione Europea (si veda: [Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian route and increase solidarity](#), 2017; p. 4), ne rilanciava invece l’utilizzo pianificando l’apertura di un centro in ogni regione [fino al raggiungimento di 1600 posti](#).

I documenti redatti dalla società civile e dalle istituzioni evidenziano le innumerevoli problematiche e violazioni sistematiche fin dalla nascita della detenzione amministrativa. Ogni centro, infatti, in misure e con prassi diverse, è da sempre teatro di violazioni di diritti fondamentali delle persone trattenute. Di seguito, solo alcuni dei numerosi esempi di violazioni riscontrate nel corso del tempo:

- **[Libertà di comunicazione con l’esterno](#)**. La libertà di corrispondenza con l’esterno è pienamente garantita solamente sulla carta e [ogni prefettura ne stabilisce le limitazioni in maniera disomogenea](#): nella grande maggioranza dei CPR il telefono cellulare viene sequestrato all’ingresso, ufficialmente per “[esigenze di sicurezza interna](#)”. Laddove venga fornita la possibilità di utilizzare telefoni, fissi o mobili, questi non vengono quasi mai lasciati nella completa disponibilità delle persone trattenute, potendo godere di una “libertà” di comunicazione nei fatti monca e temporalmente circostanziata. La riduzione di tale libertà si traduce nella estrema difficoltà di contattare una variegata platea di soggetti: i propri familiari, le associazioni competenti per la tutela delle persone trattenute, finanche il proprio legale, con ripercussioni concrete sul diritto di difesa. Torna utile richiamare in merito le parole del Garante: “A parere del Garante nazionale, il divieto di mantenere la disponibilità dei telefoni mobili di proprietà costituisce una limitazione non conforme allo spirito della norma e sproporzionata rispetto alle esigenze di sicurezza, nonché lesiva dei diritti all’unità familiare e alla difesa, oltre che regressiva rispetto agli standard di qualità della vita detentiva, che deve essere garantita alle persone migranti trattenute” ([Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio](#), p.7).
- **Tutela della salute**. L’assistenza sanitaria è a dir poco lacunosa: è stato evidenziato infatti come “Nella pratica, tuttavia, fatte poche eccezioni, la previsione di sottoscrizione di un’apposita piattaforma di cooperazione tra la Prefettura e l’Asl territorialmente competente è rimasta ovunque inattuata” ([Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio](#), p. 20). A Milano, come recentemente documentato dal Senatore De Falco, queste lacune comportavano il venir meno della possibilità, da parte dei trattenuti, di poter accedere a cure e visite specialistiche presso il servizio pubblico nazionale: anche alle cure alle quali avrebbero avuto diritto ex art.35 del Testo Unico sull’Immigrazione ([Delle pene senza delitti. Istantanea del CPR di Milano](#), p.39). Nel CPR di Via Corelli a Milano (in cui si ha avuto modo di documentare quanto accadeva), in mancanza dei suddetti protocolli ci sono stati casi di crisi d’astinenza dovute a tossicodipendenze conclamate, non curate e lasciate passare tra atroci sofferenze. Dal rapporto del 2004 di Medici Senza Frontiere, fino al dossier del Senatore De Falco nel 2021, numerose sono le testimonianze che parlano di un largo utilizzo di psicofarmaci all’interno dei centri.

- **Diritto a una vita dignitosa.** Non è scontato, nonostante meriterebbe diversi approfondimenti, chiedersi quali possano essere gli impatti di simili condizioni materiali sulla dignità dell'essere umano. A tal proposito si vuole richiamare la vicenda di una persona trattenuta nel CPR di Milano: "Gli ultimi giorni nella struttura poi li ha fatti con una caviglia rotta. Le numerose rivolte susseguitesi in questi mesi hanno fatto sì che i migranti venissero sottoposti a continue perquisizioni, denudati e privati degli oggetti considerati pericolosi. Le stampelle sono tra questi e Mohammed la notte, quando nessuno poteva trascinarlo in bagno, si è trovato a doversi urinare addosso. Quando è stato liberato lo hanno lasciato fuori dal centro senza stampelle, ci hanno pensato alcuni attivisti a soccorrerlo" ([La dignità umana è l'unica cosa che non entra nel Cpr di Milano, di Luigi Mastrodonato, Domani del 18/06/2021](#)). Sempre grazie alle visite del Garante apprendiamo, ad esempio, che "nei locali di servizio del Cpr di Torino, in sostituzione delle porte, erano stati apposti teli in materiale ignifugo per garantire la piena riservatezza. Tuttavia, al momento della visita in data 17 aprile 2019, la delegazione ha appreso che erano stati gli stessi ospiti a improvvisare delle tende all'ingresso dei servizi igienici per creare un minimo di riparo che consentisse di rispettare l'intimità delle persone" ([Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio](#), p.15).

Per descrivere compiutamente la situazione attuale del sistema detentivo riservato alle persone straniere rimandiamo ai numerosi report solo in parte citati, e in questa sede, ancora una volta, alle parole del Garante¹, organo che troppo spesso è [sotto attacco](#) e del quale ribadiamo l'imprescindibilità al fine di garantire un livello accettabile di qualità della nostra democrazia e di adesione ai valori costituzionali e ispiratori dell'Unione Europea.

Non possiamo non rilevare come, nel quadro relativo alle violazioni e alle ripercussioni del sistema CPR, l'oppressione dovuta a una detenzione percepita come (e, a nostro parere effettivamente) ingiusta e immeritata porti a costanti tentativi di suicidio e atti di autolesionismo. Il tutto svolgendosi nella più completa negazione dei diritti fondamentali dei trattenuti e nell'indifferenza in merito a quelle minime

¹ "Non spetta al Garante nazionale intervenire sulle politiche che il Legislatore ha messo in campo rispetto a un fenomeno di vaste dimensioni e ampie ripercussioni nel dibattito politico. Spetta però al Garante nazionale far presente che il perpetuarsi di un approccio di tipo 'emergenziale' a questo fenomeno che ha ormai da venti anni almeno una dimensione strutturale può avere ricadute sul piano dei diritti delle persone, in modo particolare nei luoghi dove sono amministrativamente trattenute e private, quindi, della libertà personale. È tempo di trovare la capacità di affrontare in modo meno contingente questo tema che attiene al riconoscimento vero delle persone titolari di diritti fondamentali, qualunque sia la loro nazionalità o la loro posizione soggettiva; persone che sono comunque nel nostro territorio [...] Credo sia giunto il momento di ripensare il modello stesso del Centro per il rimpatrio, piuttosto che inseguire le singole carenze che giornalmente si ripropongono con senso di ingiustizia per chi vi è ristretto e senso di impotenza per chi è quotidianamente responsabile di tale restrizione. La questione è resa più chiara se si considera che la 'produttività' della privazione della libertà in funzione dei rimpatri continua a essere la stessa indipendentemente dall'estensione della detenzione [...] Rimane aperta la domanda di quale possa essere il significato del tempo sottratto per la parte rimanente, anche considerando che in molti casi si tratta di persone provenienti da Paesi con i quali non si sono stabiliti rapporti bilaterali e l'esito del periodo trascorso in detenzione è un foglio di via che, rimanendo ineffettuale perché non ottemperato dalla persona, apre a successivi rientri in altri Centri e, quindi, ad altro tempo di detenzione. La difficoltà di avere lo stesso schema regolativo della vita giornaliera nei vari Centri e l'esperienza che molte persone hanno avuto in Centri diversi sono, inoltre, un fattore che contribuisce alla continua distruzione degli ambienti dove, peraltro, si trascorre il tempo senza far nulla: in sintesi, spazi vuoti per un periodo di tempo vuoto, su cui non è previsto che vigili l'autorità giudiziaria che si limita all'iniziale conferma della possibilità di trattenere la persona in essi. La stessa autorità sanitaria non è competente al loro interno, sul piano medico e su quello delle condizioni igieniche complessive" (GNPL, [Presentazione della Relazione al Parlamento](#), giugno 2021; p. 17-19).

tutele che dovrebbero essere garantite loro dal nostro ordinamento. Non è insolito, infatti, che si senta dire che il CPR è peggiore del carcere, non potendovi ritrovare quelle garanzie dettate dall'ordinamento penitenziario. Le differenze con il carcere sono infatti numerose e considerevoli, non trovando rilevanza, ad esempio, l'articolo 27 della nostra costituzione che sancisce il principio della finalità rieducativa della pena. A quale scopo riabilitare chi non è rinchiuso per essere reinserito nella società, bensì per essere spedito lontano in esilio? Tutto ciò accade inoltre [all'insegna della più completa impermeabilità all'esterno](#), rendendo il più delle volte materialmente impossibile assicurarsi che in tali strutture tutto si svolga secondo legge e distorcendo il dettato costituzionale per rimpatriare ad ogni costo.

Nonostante il cono d'ombra che investe la detenzione amministrativa italiana, e che auspichiamo di riuscire almeno in parte ad illuminare richiedendo una maggiore trasparenza, è solo nei momenti in cui le condizioni del trattenimento giungono a determinare esiti fatali che si riesce a restituire all'opinione pubblica un piccolo squarcio di cosa possa significare il dolore causato dal sistema CPR.

Basti pensare al [suicidio di Moussa Balde, 23 anni](#), il quale - per usare le parole del Garante (GNPL) nella [presentazione della relazione al parlamento del 21 giugno 2021](#) (p. 8) - "oggetto di violenta aggressione per strada, avvenuta forse proprio a causa della sua specifica fragilità, ha trovato nella risposta (nostra) istituzionale, solo l'accento sulla sua posizione irregolare e il destino di una privazione della libertà, in un confinamento in un Centro per il rimpatrio cui il rapporto tra la sua situazione individuale, anche sulla base di quanto subito, e la rilevanza della previsione normativa per la sua irregolarità è stato sproporzionatamente accentuato su quest'ultimo aspetto. Fino a non essere riusciti a evitare un tragico epilogo".

Pensiamo a Wissem Abdel Latif, 26 anni, morto in contenzione in un letto di ospedale dove era stato portato dal CPR, [nonostante fosse già stato stabilito che non avrebbe dovuto essere rimpatriato](#). Pensiamo ad Anani Ezzeddine, 44 anni, [morto a Gradisca d'Isonzo in condizioni non ancora note](#).

Tre morti nel giro di pochi mesi, che si aggiungono alla lunga lista di quelle provocate dal sistema dal 1998 ad oggi: attraverso un complesso lavoro collettivo² sulla memoria legata a queste morti possiamo arrivare a contarne più di trenta. Trenta decessi tra suicidi, proteste e opacità di circostanze, tra morti legate direttamente alle condizioni di trattenimento e quelle apparentemente fuori dai centri, ma comunque da essi causate: esemplare di questo legame indiretto (oltre alla succitata recentissima morte in contenzione a Roma) quella di Said Zigoui, che a 45 anni, nel 2005, si lanciò dalla finestra dell'ospedale per non dover più tornare nel CPT di Lamezia Terme. Un dato connotato da quella profonda insicurezza imposta dal cono d'ombra della detenzione amministrativa, in relazione al quale possiamo affermare con certezza solamente che è destinato ad aumentare.

Appare chiaro, in conclusione, come la trasparenza - almeno in quanto a dati gestionali e relativi alle persone e ai procedimenti cui sono sottoposte all'interno, ma auspicabilmente anche nei termini di un accesso che consenta effettivamente di "vedere e toccare con mano" - sia da considerare un antidoto (non sufficiente, ma necessario) alla violazione dei diritti fondamentali e alla criminalizzazione della

² Il dato sulle numerose morti avvenute all'interno dei CPR italiani dal 1998 ad oggi è estremamente difficoltoso da ricostruire in mancanza di un meccanismo di trasparenza omogeneo ed efficiente legato ad ogni struttura. Abbiamo fatto riferimento ai seguenti lavori: *Corpi reclusi in attesa di espulsione. La detenzione amministrativa in Europa al tempo della sindemia*, a cura di Francesca Esposito, Emilio Caja e Giacomo Mattiello, SEB27, febbraio 2022; *Mai più. La vergogna italiana dei lager per immigrati*, a cura di Yasmine Accardo e Stefano Galieni, Left, ottobre 2019.

componente straniera della nostra società, nonché ciò che può consentire di uscire da un approccio emergenziale alle politiche migratorie.

3.2. La privatizzazione della detenzione e il mercato italiano: effetti simbolici e concreti

In Italia la detenzione amministrativa delle persone straniere vede una privatizzazione *de facto*: se è vero che i centri detentivi dipendono dal Ministero dell'interno e localmente dalle prefetture, la gestione è affidata a soggetti privati e lo stato continua ad occuparsi degli aspetti repressivi che hanno a che fare con il mantenimento dell'ordine, l'identificazione e l'esecuzione del rimpatrio. In strutture demaniali (senza un costo di affitto e quindi con la ulteriore possibilità di massimizzare il profitto non essendoci praticamente rischi in un'impresa del genere) i contratti sono stipulati a seguito di gare al ribasso, in base al costo pro-capite pro-die e i servizi affidati in gestione ad enti privati, anche con scopo di lucro.

L'ingresso di capitali, anche esteri, non è un fenomeno nuovo nel mercato italiano della detenzione amministrativa: sono aziende private i soggetti sempre più attratti dalle possibilità di business. È il caso, per citare un esempio, della francese Gepsa (Gestion Établissements Pénitenciers Services Auxiliaires), filiale di Cofely, parte della multinazionale energetica GDF Suez. Una vera e propria specializzazione che li porta a gestire prigionieri e centri detentivi in tutta la Francia e che in Italia li ha visti gestire (tra gli altri) prima il CIE di Ponte Galeria e poi il CPR di Torino al momento della morte di Moussa Balde, di cui si è detto in precedenza. O ancora è il caso di [Ors, holding svizzera, la cui filiale italiana](#) sta espandendo fatturato e dimensione sia nell'accoglienza che nella detenzione amministrativa e che è già salita agli onori delle cronache per problemi di mala gestione, fino a determinare una interrogazione parlamentare relativamente alla sua attività in Sardegna.

Appare evidente che l'affidamento a privati della gestione di centri di detenzione sia concretamente rischiosa, in quanto si antepone il profitto al rispetto dei diritti poiché per loro stessa natura le aziende devono generare utili, e il rischio concreto potrebbe essere quello che a farne le spese siano proprio i diritti delle persone reclusi. D'altra parte, l'amministrazione pubblica affida la gestione di questi centri a soggetti privati proprio perché questo consente di ridurre i costi e la concorrenza che si viene a generare per aggiudicarsi l'appalto, anche in presenza di servizi alla persona (o come in questo caso, di azioni di controllo), può facilmente tradursi in un risparmio sulle possibilità di garantire l'accesso e l'esercizio dei diritti. C'è poi da considerare che con assegnazioni "in base all'offerta economica più vantaggiosa", la precarietà dei lavoratori e delle lavoratrici, la mancata formazione specifica, il numero non idoneo, sono tutti aspetti che rischiano di violare i diritti delle persone, laddove accadano.

Anche quando poi a gestire il CPR è un'impresa sociale occorre notare che questo non rileva ai fini di una detenzione che ha come risultato certo il solo scopo punitivo. Al contrario, si ha un effetto "normalizzante", che rende accettabili agli occhi dell'opinione pubblica non-luoghi in cui si violano diritti umani e difficilmente compatibili con il nostro ordinamento democratico. Per comprendere questo, basti pensare all'assenza di qualsivoglia rilievo critico pubblico da parte degli enti gestori *no profit* e al fatto che, al contrario, rimangono regolarmente inascoltati i report delle associazioni di tutela che, grazie a protocolli con la prefettura, entrano nel CPR. Anzi, rischiano di rappresentare, al pari dell'imprescindibile lavoro del GNPL, il simulacro del rispetto dei diritti delle persone straniere che vi sono reclusi.

Questo non per dire che le associazioni di tutela e il Garante siano meramente e retoricamente poste a garanzia del rispetto dei diritti e facciano quindi un lavoro di "pulizia politica" per le scelte al limite

della legittimità, ma per ribadire che per non correre concretamente il rischio di andare a detrimento del loro prezioso lavoro, c'è bisogno di un maggiore coinvolgimento proprio di questi soggetti nel ripensamento radicale delle politiche migratorie che prevedono la restrizione delle libertà personali, nonché del superamento dell'estrema precarizzazione di quegli operatori che dovrebbero agevolare il loro inserimento in Italia.

L'aspetto della precarietà così come del mancato investimento in termini di formazione di lavoratori e lavoratrici che si occupano dei procedimenti che riguardano le persone migranti, assieme alla burocratizzazione estrema delle loro vite, rappresentano in maniera emblematica gli ostacoli che i decisori hanno fino ad oggi posto alla esistenza delle persone straniere nel nostro paese (a partire dall'azzeramento pressoché totale dei canali regolari di ingresso).

Al di là del tipo di ente gestore quindi, l'effetto della detenzione amministrativa è quello di assimilare lo straniero con il criminale, con il reo, una minaccia da confinare in un non-luogo lontano dal resto della *civile società*. Come altri dispositivi impiegati nella filiera di assistenza e controllo, i centri detentivi rischiano di costituire attraverso l'uso che ne fa lo Stato, attraverso le sue retoriche, teorie, prassi politiche, normative, simboliche e discorsive, un elemento disciplinante per l'intera società nell'accettazione continua e ingiustificata dell'estensione dello stato di eccezione, rivolto a una componente sociale identificata a causa di un'emergenza millantata, ma di fatto inesistente. Il centro di detenzione, infatti, trasforma agli occhi di chi non conosce nel merito le problematiche specifiche, e quindi agli occhi dell'opinione pubblica, la persona in condizione di soggiorno irregolare in una "illegale".

Di più, questa istituzione concretizza un elemento di disciplina nei confronti della società italiana nell'accettazione di una condizione difficile nell'accesso alle risorse e ai diritti, mostrando l'azione forte di uno Stato che protegge contro "gli invasori" e contro "coloro che sottraggono possibilità" alla popolazione italiana con la sola presenza sul nostro territorio, sottintendendo – come peraltro si fa più o meno esplicitamente in documenti di indirizzo politico e programmazione come il [Piano Nazionale Integrazione](#) del 2017 (p. 4) – un travaso di diritti per il quale all'aumentare dei diritti degli uni diminuirebbero quelli degli altri. Chiunque si interessi di diritti, al contrario, sa che - per parafrasare Gino Strada – o sono di tutti e tutte, o sono privilegi.

Oltre agli aspetti simbolici vi sono altre implicazioni nell'affidamento a privati, come la progressiva deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione e la minore trasparenza - come si vedrà in seguito - relativamente a quanto accade in questi luoghi. Con gli intermediari costituiti dagli enti gestori, l'amministrazione pubblica si auto-esautora e rifugge dalle responsabilità delle violazioni dei diritti che avvengono all'interno, nonché dallo stesso sistema di detenzione amministrativa, che - è il caso di ricordarlo - non esiste come possibilità per i cittadini e le cittadine italiane. Basta guardare ai decessi avvenuti in questi anni per comprenderlo: risulta sempre di estrema difficoltà l'individuazione delle relative responsabilità.

Come si legge sul report curato da Lydie Arbogast dell'organizzazione Migreurop "[Il fiorento business della detenzione dei migranti nell'Unione Europea](#)" (2017, p. 65): "Inoltre, la gestione privata della reclusione dei migranti rafforza la scarsa trasparenza che circonda questi luoghi. Mentre nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, l'accesso dei giornalisti e della società civile ai centri è strettamente controllato, limitato o impedito, l'appalto della gestione e dei servizi di funzionamento dei campi ad attori privati rischia di ridurre ulteriormente l'accesso alle informazioni su cosa accade al loro interno"

4. I problemi e le difficoltà

4.1 Lo schema di capitolato sulla gestione dei dati: l'indicazione c'è, ma non si rispetta

Quello che ActionAid monitora, in collaborazione con l'università di Bari, riguarda aspetti che hanno a che vedere con le persone detenute nei CPR - nazionalità, genere, numero di persone transitate, tempo medio di permanenza, motivi di uscita, ingressi di richiedenti asilo, richieste d'asilo – tutti dati imprescindibili per analizzare lo stato dell'arte del sistema detentivo ed espulsivo del nostro paese. Le nostre richieste fanno riferimento altresì a dati amministrativi che consentano di colmare un vuoto informativo e monitorare quanto avviene nei CPR, per aver modo di analizzare l'impatto di questa scelta politica e auspicabilmente dar vita a politiche lungimiranti che basino il criterio di efficacia sul rispetto dei diritti umani delle persone recluse e su possibilità diverse dal rimpatrio. Per parafrasare ancora una volta il Garante, la strategia complessiva che detiene e punta sui rimpatri è da ripensare, poiché viola diritti fondamentali e comporta un dispendio di denaro pubblico enorme che non corrisponde ad un investimento per la società e le persone.

I parametri dell'analisi sono chiaramente determinati dallo schema di capitolato di gara che disciplina la vita nei centri, "servizi", forniture, etc. L'indagine che stiamo portando avanti si muove a cavallo tra tre schemi di capitolato di gara: quello del [marzo 2017](#), quello del [dicembre 2018](#) e quello del [febbraio 2021](#). Oltre a notare, anche in questo caso, l'incredibile produzione normativa associata alla cd. gestione del fenomeno migratorio che comprensibilmente mette in difficoltà addetti ai lavori e chi deve districarsi in una "vita a ostacoli burocratici", dobbiamo registrare che relativamente al servizio di gestione amministrativa **i tre capitolati non si discostano l'uno dall'altro**.

Secondo quanto prevede lo schema di capitolato attualmente vigente – febbraio 2021 - ad esempio, l'ente aggiudicatario è tenuto tra le altre cose a garantire (Articolo 2 - Erogazione di servizi e fornitura di beni, punto A) servizi di gestione amministrativa): "1. la registrazione dello straniero e la tenuta di una scheda individuale con modalità anche informatiche in cui sono annotati: i dati anagrafici, e le altre informazioni relative all'ingresso e alle dimissioni dello straniero dal centro, le entrate e le uscite giornaliere, i servizi ed i beni erogati, nonché gli effetti personali consegnati in custodia secondo le specifiche tecniche; [...] 4. la comunicazione giornaliera alla Prefettura, secondo le modalità dalla stessa indicate, delle presenze giornaliere nel centro, che la Prefettura dovrà comunicare al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione secondo modalità informatiche standardizzate, nonché degli allontanamenti non autorizzati e dei beni e dei servizi erogati; [...] 6. i servizi finalizzati alle attività di comunicazione di ogni altro atto o provvedimento riguardante la permanenza dello straniero nel centro secondo modalità informatiche standardizzate; [...]"

Se poi ci rivolgiamo all'[allegato 5 bis](#) che riporta le specifiche tecniche per i CPR, si chiarisce che il servizio di gestione amministrativa comprende, oltre a quanto specificato, "la comunicazione giornaliera alla Prefettura di ogni notizia di rilievo inerente la regolare conduzione della convivenza e le condizioni del centro e tenuta di un registro con gli eventuali episodi che hanno causato lesioni ad ospiti o operatori".

Analoghi obblighi di comunicazione si hanno relativamente a fatturazione e pagamenti (articolo 25 dello schema di capitolato) e sono tesi a garantire il pieno controllo da parte degli uffici territoriali del governo mediante la fatturazione elettronica (che deve riportare anche il CIG della gara) e una trasmissione alla Prefettura "con cadenza bimestrale, a corredo delle fatture le relazioni di tutte le attività svolte nel corso dei mesi di riferimento". Inoltre, "in conformità al decreto interministeriale

Interno – Economia e Finanze 18 ottobre 2017, a corredo delle fatture: a) L'ente gestore trasmette la documentazione di seguito indicata: - il registro delle presenze degli ospiti; - il rendiconto dei beni forniti e del kit di primo ingresso [...].”

Non entriamo nel merito di quanto previsto a livello di servizi, ma rimanendo sulla sola gestione amministrativa e sulle comunicazioni alla prefettura competente, non possiamo che rilevare che quanto descritto sopra deve essere garantito dall'ente gestore, che d'altra parte è stato valutato anche relativamente a questi aspetti e ritenuto idoneo dalla stazione appaltante.

Di conseguenza, non possiamo che dedurre che la totalità dei dati da noi richiesti sia nella disponibilità della Prefettura prima e del Ministero dell'Interno (DLCI) poi, secondo quanto argomentato e che siano di facile trattamento, essendo un processo del tutto informatizzato.

4.2 Nonostante le previsioni normative e lo schema di capitolato, le difficoltà riscontrate con gli accessi FOIA

Eppure, nonostante un capitolato che imporrebbe una comunicazione sistematica degli aspetti da noi indagati, non abbiamo un corrispettivo in termini di trasparenza e rilascio di dati, sia di ordine amministrativo, sia relativamente alle persone che transitano in queste strutture. Non vi è, a differenza del sistema di accoglienza e degli arrivi, neanche un cruscotto statistico giornaliero con dati aggregati sul sito del Ministero dell'Interno.

Il solo strumento di trasparenza e di analisi dello stato dell'arte - se si eccettua l'attività di questa commissione in particolar modo nella precedente legislatura, i report puntuali e le relazioni del garante - è dato dalla relazione sul sistema di accoglienza la cui pubblicazione prevista per il 30 giugno di ogni anno è regolarmente disattesa. Inoltre, la relazione al Parlamento agevola la confusione in quanto centrata sin dal titolo sul sistema di accoglienza, ordinario e straordinario. Sappiamo bene però che i CPR non fanno accoglienza. Peraltro, al tema dei centri di detenzione amministrativa si dedica uno spazio irrisorio (2 pagine nell'[ultima relazione annuale](#), p. 41-42) e **si forniscono solamente dati aggregati che non consentono analisi di alcun tipo.**

Questo avviene nonostante apprendiamo dalla [relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio](#) della Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione (relatore on. Fontana, 2017, p.17) l'esistenza di una specifica piattaforma: la SMSI-RA “progettata per l'analisi del rischio, rappresenta l'evoluzione del sistema di monitoraggio ed elaborazione di statistiche relative all'immigrazione e alle frontiere (SMSI), precedentemente utilizzato dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere. Si usa tale piattaforma per monitorare - oltre al flusso di persone provenienti dalle frontiere - anche i provvedimenti di allontanamento/respingimento e riammissioni emessi nei confronti degli stranieri irregolari sul territorio nazionale, le richieste di identificazione effettuate alle rappresentanze diplomatiche (c.d. “lasciapassare”), nonché la presenza degli stranieri nei CPR (centri di permanenza per rimpatri)”.

Dalla medesima relazione (p. 16) apprendiamo anche l'esistenza del “programma informatico ‘SIA – III Sezioni’ (Sistema Informativo Automatizzato per la gestione dell'immigrazione irregolare), previsto dall'articolo 18 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46. Si tratta del primo archivio informatico di tutta la documentazione riguardante i soggetti rintracciati sul territorio. Obiettivo del sistema infatti è consentire la tracciatura del migrante irregolare, dal momento della sua prima individuazione, a quello della successiva esecuzione

provvedimentale, sia sotto forma di accompagnamento in frontiera che di trattenimento in un CPR – anche dei richiedenti asilo – o dell’emanazione di un ordine ad abbandonare il territorio nazionale entro 7 giorni.”

Infine, siamo nella condizione critica che si leggerà, nonostante il Testo Unico Immigrazione all’art. 12 comma 9-septies preveda che: “Il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno assicura, nell'ambito delle attività di contrasto dell'immigrazione irregolare, la gestione e il monitoraggio, con modalità informatiche, dei procedimenti amministrativi riguardanti le posizioni di ingresso e soggiorno irregolare anche attraverso il Sistema Informativo Automatizzato. A tal fine sono predisposte le necessarie interconnessioni con il Centro elaborazione dati interforze di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, con il Sistema informativo Schengen di cui al regolamento CE 1987/2006 del 20 dicembre 2006 nonché con il Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte ed è assicurato il tempestivo scambio di informazioni con il Sistema gestione accoglienza del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del medesimo Ministero dell'interno.”

Per realizzare il nostro monitoraggio basato sui dati siamo quindi stati costretti a volgerci ai siti delle prefetture (e a quanto pubblicato sulla sezione amministrazione trasparente del sito in ottemperanza alla legge 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”) e a inoltrare ai competenti Uffici Territoriali del Governo e al Ministero dell’Interno richieste di accesso civico generalizzato (FOIA), pur nella consapevolezza della difficoltà in cui versano le prefetture, costantemente sotto organico.

Nonostante le previsioni del capitolato purtroppo, le risposte ottenute sono state a dir poco insufficienti e frammentate, quando non profondamente contraddittorio l’atteggiamento delle singole prefetture, che hanno dimostrato di interpretare variamente la normativa sul FOIA e anche la stessa istituzione dei CPR.

Abbiamo riscontrato disposizioni molto differenti rispetto alle nostre richieste e talvolta solo con l’intervento dell’Autorità per la Trasparenza, a seguito di un’istanza di riesame, siamo riusciti ad ottenere dati che spesso sono risultati comunque parziali e/o inesatti. Siamo purtroppo ancora lontani dall’obiettivo finale e consapevoli che il lavoro, se non si applicano dei correttivi, sarà ai limiti della praticabilità, con uno sforzo molto ingente per quello che dovrebbe essere un diritto dei cittadini e della società civile.

In generale, in caso di errore sull’individuazione del destinatario della richiesta FOIA è onere della PA destinataria individuare la PA competente, per procedere poi all’inoltro della richiesta a partire dal quale iniziano a decorrere i termini. In diversi casi la nostra richiesta è stata inoltrata dalle questure alle prefetture di riferimento, nonostante i dati richiesti fossero necessariamente in possesso anche delle questure. In questi casi le prefetture non hanno mai preso in considerazione l’inoltro da parte delle questure, a cui non hanno mai dato risposta.

Una questura, nel motivare la mancata risposta alla nostra richiesta di dati, fa riferimento a una circolare della Direzione Centrale Immigrazione e Polizia delle frontiere datata 17.11.2021 e avente ad oggetto l’accesso civico. Una circolare emanata a cinque giorni di distanza dalle richieste FOIA da noi inviate: abbiamo chiesto, sempre con accesso civico generalizzato al Ministero degli Interni, di ottenere copia della suddetta circolare in quanto non ci risulta sia stata pubblicata. Proprio ieri, allo scadere dei 30 giorni previsti dalla normativa, abbiamo ottenuto risposta: apprendiamo che le prefetture sono gli organi territoriali preposti alla gestione dei CPR e che “in virtù di tale attribuzione i suddetti uffici

devono necessariamente essere interessati da eventuali istanze di accesso civico [...] finalizzate ad acquisire dati sugli stranieri trattenuti. Ciò posto, nel caso in cui la richiesta di accesso sia indirizzata alla Questura e sia inerente a dati in diretto possesso di codesti Uffici, si ritiene che gli stessi possano essere opportunamente rilasciati qualora nulla osti alle locali Prefetture – U.T.G., all'uopo opportunamente interessate". La circolare, quindi, non pare contraddire le nostre richieste poiché si richiama semplicemente la normativa sul foia (Art 5bis del Dlgs 33/2013) in riferimento alle ipotesi di esclusione o limitazione dell'accesso alle informazioni.

Senza entrare nel merito dei dati che ancora dobbiamo analizzare a fondo e sui quali ci riserviamo di relazionarvi nuovamente, abbiamo riscontrato nella quasi totalità risposte in formato immagine (e quindi non lavorabili se non con un ampio dispendio di tempo e aumentando il margine di errore, poiché è necessario copiare a mano, uno ad uno, i dati), nonché le seguenti criticità:

- categorie, ad esempio relative ai motivi di uscita delle persone dai cpr, difficilmente intellegibili;
- errori di calcolo: ad esempio il totale dei transiti riportato in un gran numero di risposte delle questure non coincide con la somma dei transiti scorporati per nazionalità (in un caso con una differenza di addirittura 31 persone);
- una questura esplicita di non essere in possesso di dati relativi ai trattenimenti dei richiedenti asilo nel CPR

Un caso emblematico è quello di una prefettura che a seguito di riesame contro il silenzio, invia un file in cui i fogli sono incomprensibilmente sistemati in ordine sparso, obbligandoci a ricostruire il file, incrociando le fonti e impiegando una eccessiva quantità di tempo. Salta all'occhio il dato relativo alle persone decedute che, nei tre anni di riferimento, risultano essere pari ad una: un cittadino proveniente dalla Tunisia. In realtà nel CPR in oggetto, [come anche rilevato dal GNPL](#) (nota esplicativa n. 6 relativa ai decessi tra giugno 2019 e luglio 2020 nei CPR italiani, p. 3), muore nel 2019 un ragazzo di origine nigeriana.

Un aspetto significativo che teniamo a sottolineare (perché molto rilevante ai fini del nostro lavoro e ai fini di un miglioramento sul fronte trasparenza) è la presenza significativamente sotto la categoria "efficientamento servizi", all'interno delle offerte tecniche dei gestori (che sono tra i documenti trasmessi da due prefetture per l'extrapolazione dei dati richiesti) di una dettagliata descrizione degli applicativi informatici per la registrazione e la relativa trasmissione dei dati alla prefettura e poi al ministero in risposta alle richieste del capitolato. Applicativi che rispondono al medesimo obiettivo, ma che non siamo sicuri dialoghino, poiché si tratta di sistemi diversi.

Altro caso emblematico è - lo diciamo davvero con rammarico - quello di un'altra prefettura che nel motivare il rifiuto al rilascio di dati compie l'identificazione migrante/criminale in maniera piena affermando che "gli atti richiesti vengono inseriti in una banca dati ovvero un data-base gestionale Ministeriale di cui il Ministero è il responsabile del trattamento dei dati, atti e informazioni ivi contenute nel rispetto dell'art. 8 della L. 121/81 che istituisce il C.E.D. (CENTRO ELABORAZIONE DATI) per la raccolta, elaborazione, classificazione, e conservazione negli archivi delle informazioni e dei dati, nonché alla loro comunicazione ai soggetti autorizzati, indicando al successivo art. 9 i criteri e le norme tecniche fissati. [...] e che] prevede espressamente: "L'accesso ai dati e alle informazioni conservate negli archivi automatizzati del C.E.D. e la loro utilizzazione sono consentiti agli ufficiali di p.g. appartenenti alle forze di polizia, agli ufficiali di pubblica sicurezza, ai funzionari dei servizi di sicurezza, nonché agli agenti di polizia giudiziaria delle forze di polizia debitamente autorizzati ai sensi del secondo comma dell'art.11". Parliamo di dati che nelle intenzioni della prefettura rispondono

all'art. 6 lett. A della L. 121/81 e che riguarderebbero quindi il dipartimento della pubblica sicurezza nell'espletamento di compiti di: "classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati che devono essere forniti anche dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione agli organi operativi delle suddette forze di polizia". Nulla di tutto questo riguarda i dati da noi richiesti, nulla di tutto questo riguarda le persone detenute nei CPR. Inoltre, **se anche l'uso del suddetto data-base fosse giustificato da esigenze di pubblica sicurezza, l'inserimento nello stesso dei dati delle persone detenute nei CPR rischia di essere strumentale e illegittimo, rendendo impossibile l'ottenimento dei dati mediante accesso civico**. La stessa prefettura aggiunge altresì: "non è peraltro escluso che dalla diffusione incontrollata di dati ed informazioni possa derivare nocimento alle relazioni internazionali fra Stati anche in virtù di specifici accordi con Paesi Terzi per il rimpatrio dei cittadini stranieri, obiettivo che la norma mira invece a tutelare preservando dall'ostensione i relativi atti e informazioni". Ma non si comprende come questo possa avvenire con i dati richiesti e come possa essere una motivazione valida in un solo caso, a fronte di richieste rivolte a tutte le 10 prefetture interessate dalla presenza dei CPR.

Alla luce di quanto esposto viene dunque da chiedersi se questa è la considerazione che un Ufficio Territoriale del Governo ha delle persone recluse – senza presupporre che ci sia dolo non possiamo che constatare l'uso del CED – appare evidente e sempre più urgente un monitoraggio delle strutture da parte della società civile, a confermare, qualora ce ne fosse bisogno, la scarsa trasparenza e il rischio di violazione di diritti e dunque la necessità irrinunciabile di "aver visto", per citare Calamandrei.

5. Opportunità

5.1 Dati: un indicatore della qualità della nostra democrazia

Quando i dati condizionano una limitazione delle libertà costituzionali - come quelle di circolazione e soggiorno - la qualità e le modalità di accesso a questi sono un diritto essenziale per i cittadini. Negare l'accesso ai dati, in contrasto con un ormai maturo quadro normativo, equivale a negare un diritto essenziale e pone le azioni conseguenti sotto la lente della diffidenza. I dati svolgono – o dovrebbero svolgere - un ruolo fondamentale nella comprensione delle politiche pubbliche e negli investimenti dell'amministrazione a vantaggio della popolazione, nonché nella progettazione delle nuove politiche. La pandemia ha reso ancor più evidente il valore sia economico che critico degli open data. D'altra parte, come si legge nel [Piano Nazionale Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione](#), "il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile".

Le politiche sociali, nelle loro articolazioni, si dovrebbero configurare come un dispositivo di valori e di relazioni; un luogo nel quale si opera per la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, e in particolare per il diritto ad una vita dignitosa, cui sono correlati quelli di parità, partecipazione, riservatezza dei dati. La scarsa trasparenza – per non parlare delle derive rappresentate dalla corruzione e dai rapporti clientelari – è un aspetto dal quale deriva la negazione di diritti fondamentali della persona. Una violazione di diritti che si esplica anche attraverso una manipolazione dei criteri previsti *ex lege*, come si vedrà più avanti, poiché la registrazione e la condivisione dei dati è prevista dal Testo Unico Immigrazione (TUI) e dal Ministero dell'Interno. Ciononostante, non vi si dà seguito.

I principi di non discriminazione e trasparenza, nel rispetto del dettato costituzionale, pongono le condizioni per le scelte più opportune, evitando che interessi particolari prevalgano sull'interesse pubblico, evitando che la strumentalizzazione prevalga su politiche lungimiranti e rispettose dei diritti

fondamentali e delle persone straniere. **Occorre quindi mettere a punto attività di monitoraggio ed elaborare standard adeguati di rilascio dei dati**, che consentano l'attività di controllo e vigilanza anche da parte della società civile e al parlamento di esercitare, concretamente e fuori dalle ideologie, il ruolo che gli è proprio.

L'obiettivo del progetto di ActionAid in collaborazione con l'Università di Bari è anche quello di contribuire ad uscire – come sottolineato in precedenza riprendendo le parole del GNPL – dalla logica dell'emergenza, foriera di un forte rischio di violazione dei diritti, e analizzare gli "esiti reali" della detenzione amministrativa e delle politiche di rimpatrio. Per fare questo serve un sistema informativo con un livello di dettaglio capillare, con dati chiari, disaggregati e editabili che garantiscano un monitoraggio costante di quanto avviene, sia in termini di tendenze relative a detenzione e rimpatri, sia in termini di impatto delle politiche sulla vita degli interessati, sul loro accesso ai diritti di base e sull'efficacia della cd. *governance multilivello* nella gestione della migrazione.

Riteniamo inoltre opportuno affiancare alla comunicazione corretta e basata sui dati a favore della cittadinanza – una comunicazione che immaginiamo possa essere facilmente centralizzata, poiché parliamo al momento di 10 centri per 10 prefetture interessate –, un'interazione con la stessa che le permetta di passare a essere un corpo collettivo attivo, che consenta partecipazione reale. In questo senso parlare di dati oggi significa anche parlare della crisi della rappresentanza, della ridotta partecipazione della società civile, della deresponsabilizzazione e della sfiducia verso le istituzioni. **Significa riattivare il dialogo tra cittadinanza e istituzioni per un'amministrazione della cosa pubblica trasparente, efficace e con il protagonismo di cittadini e cittadine** che ripetutamente, lungo questi 25 anni di detenzione amministrativa, hanno dimostrato di essere fortemente critici verso il sistema detentivo per migranti, chiedendo la possibilità di accedere per monitorare.

5.2 La revisione del "Regolamento CIE" del 2014: un processo oscuro, un'occasione da non perdere

L'atto che disciplina la vita all'interno del CPR e le modalità di accesso da parte del mondo esterno è un regolamento ministeriale risalente al 2014, secondo cui gli unici soggetti che hanno diritto ad entrare senza dover richiedere un'autorizzazione preventiva alla prefettura sono i membri del Governo e del Parlamento nazionale, i membri del Parlamento europeo, i magistrati nell'esercizio delle funzioni, il delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) o suoi rappresentanti autorizzati, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (Regolamento Unico CIE 2014, art.6)

Le autorizzazioni alle visite delle organizzazioni della società civile sono invece sistematicamente rifiutate e nei rari casi in cui non lo sono si esauriscono in una sorta di "visita guidata", senza la possibilità di parlare con le persone trattenute all'interno e visitando luoghi che possono essere ripuliti *ad hoc* prima dell'ingresso.

L'unico modo per tentare di ricostruire un quadro, seppur parziale, della situazione nei CPR è quello di ricorrere a richieste di dati che, come abbiamo visto, incontrano sempre innumerevoli difficoltà. Non esistendo un sistema comune di raccolta dei dati obbligatoriamente applicabile ai diversi enti gestori, a richieste effettuate in maniera sistematica vengono date risposte parziali, contraddittorie e non riconducibili a uno schema comune utile per l'analisi.

In corso d'opera vi è la realizzazione di un nuovo regolamento ministeriale che disciplini la vita all'interno di tutti i CPR: dai profili sanitari fino alle possibilità di accesso.

In quanto regolamento ministeriale parliamo di un **provvedimento che non prevede passaggi dal parlamento**, sebbene si tratti di disciplinare la quotidianità di persone private della libertà personale. Nonostante ciò, vediamo la redazione di un nuovo regolamento come un'opportunità di dotare le istituzioni e la società civile di nuovi strumenti. Delle lenti diverse con cui riuscire ad oltrepassare l'impermeabilità del sistema CPR e valutare in maniera rigorosa, analitica e completa (in base a dati oggettivi come quelli sulle persone o quelli amministrativi) l'opportunità della sua esistenza in seno al nostro ordinamento.

La stella polare dell'attenzione di ActionAid Italia rimane lo smantellamento del sistema di detenzione amministrativa, nel solco del quale si dispiega il nostro lavoro sulla trasparenza e sull'analisi di impatto che ne può discendere, necessaria alla realizzazione di uno stato di diritto effettivo e funzionante per tutte e tutti.

È per questo che crediamo che la revisione di questo regolamento debba avvenire alla luce del sole. Al contrario, nulla è pubblico di questo processo ormai in atto da molto tempo, a quanto sappiamo. Da incontri informali e "voci di corridoio" sappiamo che "a breve" sarà pubblicato il decreto ministeriale che riformerà il regolamento del 2014. Crediamo sia un'ottima occasione per rompere il velo di oscurità che circonda la gestione emergenziale delle migrazioni a partire dall'aspetto maggiormente critico, quello della detenzione amministrativa, e agevolare la partecipazione e il monitoraggio del terzo settore e delle associazioni di tutela.

Continuiamo a interrogarci come società civile sulle modalità di redazione e approvazione di un regolamento che incide su diritti soggettivi e sulla libertà personale chiedendoci, *in primis*, se la forma del decreto ministeriale sia quella più congrua, quando potrebbe invece essere sottoposto a un'iniziativa legislativa parlamentare, anche perché - lo ribadiamo ancora una volta - non c'è alcuna emergenza cui far fronte, se non quella relativa a scelte politiche apertamente discriminatorie. È per questo motivo che, nonostante criticità evidenti relative alla redazione, ai criteri e al contenuto del regolamento, ci sembra un'occasione da non perdere almeno per inserire riferimenti che agevolino il rilascio di dati.

In questo contesto non si può non menzionare una possibilità che sgraverebbe molto la Pubblica Amministrazione, e nel nostro caso in particolare le Prefetture e il Ministero dell'Interno dal rilascio di una mole di dati che potrebbe essere troppo onerosa: **l'implementazione del registro degli accessi FOIA**. Si legge infatti sul [sito del Dipartimento della Funzione Pubblica](#): "Al fine di supportare le amministrazioni nell'attuazione del FOIA, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto un documento contenente le [indicazioni operative](#) per l'implementazione del Registro degli accessi, condivise con i fornitori dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale e sottoposto a consultazione pubblica. Il Registro per gli accessi è stato introdotto dalla delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016, con lo scopo di monitorare le casistiche in cui le motivazioni di diniego vengono applicate. Successivamente, la Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2 del 30 maggio 2017 raccomandava alle Amministrazioni di utilizzare il registro sia per agevolare i cittadini nella consultazione e nel monitoraggio di richieste di accesso già presentate, sia per accrescere l'efficacia organizzativa interna della singola amministrazione. Ciò anche per valorizzare tale strumento non come un semplice adempimento, ma come uno dei principali mezzi per l'attuazione del FOIA."

6. Raccomandazioni

Il controllo democratico che garantisce il monitoraggio è fondamentale anche per la costruzione di una nuova narrativa. In questa prospettiva, i centri di detenzione amministrativa dedicati alle persone straniere non costituiscono solo una forma di privazione della libertà individuale, ma una contraddizione in termini della democrazia in generale e dei valori costituzionali. Indicatore quindi di quanto accade o rischia di accadere ben oltre il cosiddetto sistema di gestione delle migrazioni.

L'assenza di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani (come da risoluzione ONU n.48/134 del 1993), presente in quasi tutti i paesi europei, rende difficile nel nostro Paese orientare le richieste ad un'unica istituzione a questo predisposta.

Considerato quanto argomentato nel corso di questa memoria, ci limitiamo, in questa sede, a richiedere a questa Commissione di fare proprie le nostre istanze di trasparenza ed a diffondere le raccomandazioni specifiche in vista della revisione del regolamento, in cui chiediamo sia inserita una clausola di trasparenza che preveda:

- **Un applicativo comune e obbligatorio** per tutti gli enti gestori dei centri di permanenza per il rimpatrio, che permetta una **raccolta dati omogenei e facilmente gestibili dalle Prefetture e/o dal Ministero dell'Interno**, in modo che si possano rilasciare dati di pubblico interesse agevolmente, e auspicabilmente con una faccia esterna fruibile per chiunque voglia approfondire dati dettagliati in materia;
- **L'obbligo per Prefetture e Ministero dell'Interno di rilasciare dati di pubblico interesse inerenti al sistema di detenzione amministrativa e alla filiera del rimpatrio**, affinché la società civile possa almeno realizzare un monitoraggio dei dati amministrativi e delle tendenze in termini di persone transitate e rimpatri, e i decisori possano contare su una base dati per una valutazione, nel quadro di elementi oggettivi, delle suddette politiche;
- L'obbligo per le Prefetture e/o per il Ministero dell'Interno di **dotarsi del registro FOIA** e di utilizzarlo, rendendo scaricabili i documenti pubblici ottenuti tramite accesso civico generalizzato, così da **evitare inoltre un enorme aggravio di lavoro** per il personale delle Prefetture stesse, costrette a dover recuperare e sistematizzare ogni volta gli stessi dati per richiedenti diversi;
- Maggiori aperture alle **visite ai CPR da parte della società civile**, senza la necessità di stipulare convenzioni, ma sulla base di requisiti ragionevoli eventualmente indicati a livello statutario, garantendo la possibilità di **interloquire con i trattenuti**: prerogativa fondamentale affinché l'accesso fisico alle strutture realizzi pienamente la sua funzione di tutela per le persone trattenute all'interno dei CPR.