

Prefazione
di Giuliano Amato*

Non so per quanto tempo esisteranno ancora, e con le caratteristiche attuali, i Centri di identificazione e di espulsione, istituiti quindici anni fa con il nome di Centri di permanenza temporanea. So per certo che, sino a quando continueremo ad avvalercene come luoghi, in realtà, di detenzione, di detenzione amministrativa, essi non cesseranno di essere quella sfida alla nostra coscienza e alla nostra stessa Costituzione, con la quale conviviamo da quando decidemmo di non poterne fare a meno.

A decidere che non si poteva farne a meno, per la verità, non fummo soltanto noi italiani, fu l'Europa alle prese con flussi crescenti di immigrazione, spesso clandestina e spesso alimentata e organizzata, quest'ultima, dalla criminalità. Che fare di centinaia di immigrati che sbarcano, magari clandestinamente, sulle tue coste, si tratti delle Canarie o di Lampedusa? E che fare dei clandestini incrociati sul territorio nazionale e destinati al rimpatrio? Che fare, in particolare, quando di essi non si conosce la nazionalità e non si saprebbe neppure dove rimpatriarli in assenza di un'istruttoria che richiede tempo e collaborazioni internazionali?

Furono i Centri la risposta a queste domande e i loro cancelli presero a chiudersi alle spalle di uomini e donne che senza aver commesso alcun reato vi venivano trattenuti per ricevere dentro di essi un trattamento non diverso da quello carcerario. Col passare degli anni, l'intervento delle Corti, ed *in primis* quello della Corte Costituzionale, hanno contribuito, se non a giurisdizionalizzare, quanto meno a sottoporre a verifica giudiziaria le misure di tratte-

* Presidente dell'Enciclopedia Italiana.

nimento. E sulle stesse modalità di trattenimento sono cresciute l'attenzione e la sensibilità. Io stesso, da ministro dell'Interno, istituii una Commissione, presieduta da Staffan De Mistura, che ispezionò tutti i Centri e fece proposte assai sostanziali per migliorare le condizioni di vita e di trattamento al loro interno. L'ipotesi di abolirli venne affacciata dalla Commissione De Mistura, tanto più che faceva parte del programma del governo Prodi. Ma non me la sentii di valorizzarla e di muovermi in quella direzione. Al di là delle questioni interne, nessuno dei miei colleghi europei avrebbe condiviso una scelta del genere e avrebbe preso piede l'immagine dell'Italia, custode sconsiderato dei cancelli che aprono all'immigrazione le porte non solo sue, ma dell'Europa intera.

E così finii per accettare io stesso la perdurante esistenza di un istituto del cui possibile fondamento nella Costituzione della Repubblica ho sempre dubitato e continuo ancora oggi a dubitare. La questione è risolta dagli stessi critici dei centri, richiamando l'art. 5 comma 1 (f) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che conclude l'elenco dei casi nei quali è legittimo limitare la libertà personale con la necessità di impedire l'ingresso illegale nel paese e con le esigenze del procedimento di espulsione o di estradizione.

Confesso che questa risposta non mi ha mai soddisfatto. È vero che il nostro ordinamento si conforma obbligatoriamente a quella Convenzione, ma non è detto che l'obbligo permanga davanti a norme di essa che tutelano un diritto fondamentale meno di quanto non faccia la nostra Costituzione. Così è per il diritto alla vita, che per noi non cede mai alla pena della morte, mentre per la Convenzione può cedere. Così è per la stessa libertà personale, che il già citato art. 5 prevede possa essere limitata anche a danno di «un alienato, un alcoolizzato, un tossicomane, un vagabondo», una sequenza che molto difficilmente supererebbe un vaglio interno di costituzionalità per le ragioni su cui io stesso ebbi a scrivere già negli anni '60 del secolo scorso.

Notavo allora (nel mio libro *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*), che l'art. 13 si differenzia dalle altre disposizioni a garanzia costituzionale delle libertà, perché in esso sono indicati solo i modi delle limitazioni che la legge può prevedere, non anche i casi. Può ciò significare che in Costituzione vi sia un vuoto di fini circa tali limitazioni, cosicché, purché la si faccia stabilire dal giudice, qualunque limitazione è legittima? No – rispondevo, sviluppando un orien-

tamento già espresso da Leopoldo Elia – quel vuoto lo riempiono le altre norme della Costituzione e una limitazione che non risulti giustificabile in base all'una o all'altra di esse, è per ciò stesso illegittima. Di qui una rivisitazione della carcerazione preventiva, assentibile solo su presupposti compatibili con l'art. 27 (la presunzione di non colpevolezza). Di qui i dubbi sulle misure di prevenzione, misure afflittive fondate sul sospetto e non sulla accertata commissione di un fatto reato, così come richiede l'art. 25. Di qui la stessa opinabilità di una assoluta discrezionalità del legislatore nel configurare singoli fatti come reati, punibili con la pena detentiva.

In questo contesto, come valutare l'ammissibilità di una detenzione «amministrativa», strumentale all'efficace conclusione di un procedimento non giudiziario, ma amministrativo, in ragione di ciò deliberata, non eccezionalmente ma ordinariamente, da autorità amministrative, soggetta per ciò stesso ad una mera verifica giudiziaria ad opera di un giudice, il giudice di pace, al quale non è attribuita alcuna competenza in ordine alle forme ordinarie di detenzione? Mi rendo ben conto di accavallare qui l'uno sull'altro dubbi di costituzionalità scomponibili. Io stesso, nel mio disegno di legge di riforma della legge Bossi Fini cercai almeno di sostituire il giudice di pace con il giudice ordinario, il che avrebbe ridotto la distanza di questa detenzione dalla Costituzione. Ma l'avrebbe eliminata?

La Corte Costituzionale non è mai arrivata a dirlo. Certo ha notato – e la notazione non può essere ritenuta casuale – che i Centri funzionano come carceri, il che pone la ineludibile domanda se un trattamento costituzionalmente consentito solo in connessione a fatti di reato possa essere disposto nell'ambito di vicende invece amministrative. Insomma, i dubbi ci sono ed ha contribuito caso mai ad accentuarli la previsione legislativa della clandestinità come reato, una previsione che non ha retto al vaglio delle corti nazionali ed europee.

Sono dubbi destinati a rimanere sospesi, sino a quando gli orientamenti politici complessivi dell'Unione Europea, sospinti dai sentimenti perdurantemente autodifensivi delle nostre comunità nazionali, continueranno ad esprimere più ostilità che apertura, più paura che speranza. E in un clima del genere, continuerà ad accadere che poche, pochissime migliaia di immigrati vivranno per mesi fra le grate, a fronte delle tante, tantissime migliaia di coloro che, nella loro stessa condizione, vivranno invece una vita normale.

Un giorno, forse, ci accorgeremo che tranquillizzare così noi stes-

si e l'opinione pubblica serve a poco o nulla. Quel giorno ci accorgeremo anche che la detenzione amministrativa non solo è inefficace, ma non è neppure consentita dalla nostra Costituzione. E, resi forti da questa premessa, cercheremo modi migliori per contrastare la clandestinità.

Non so dire, francamente, quando quel giorno potrà arrivare. So per certo che un libro come questo può contribuire ad avvicinarlo.