

*Rapporto sui Centri di permanenza per il rimpatrio - dicembre 2017*

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA  
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**



SENATO DELLA REPUBBLICA - XVII LEGISLATURA

---

**RAPPORTO SUI CENTRI DI PERMANENZA PER IL  
RIMPATRIO IN ITALIA  
(aggiornamento dicembre 2017)**

---



## INDICE

<b>PREFAZIONE</b>	Pag.	5
<b>Capitolo I - Il quadro normativo</b>		
1. Alcune riflessioni sul quadro normativo in materia di Cie/Cpr	»	7
1.1 Durata del trattenimento	»	8
2. Gli interventi della legge 13 aprile 2017, n. 46.	»	9
<b>Capitolo II - Centri di identificazione ed espulsione e centri di permanenza per il rimpatrio</b>		
1. Alcuni dati	»	14
1.1 Verso i centri di permanenza per il rimpatrio	»	16
2. Condizioni di trattenimento e gestione delle strutture	»	17
3. Identificazione in carcere	»	19
4. Le persone trattenute	»	21
5. Aspetti sanitari	»	23
6. Modalità di accesso	»	23
7. Tutela delle vittime di tratta	»	24
8. Le alternative al trattenimento	»	26
9. Il rimpatrio volontario assistito	»	26
10. Il Cie di Ponte Galeria (Roma)	»	29
<b>Capitolo III - Gli <i>Hotspot</i> in Italia</b>		
1. L'approccio <i>hotspot</i>	»	31
1.1 Alcune riflessioni	»	36
2. Resoconti delle visite		
2.1 L' <i>hotspot</i> di Lampedusa	»	41
2.2 L' <i>hotspot</i> di Taranto	»	49

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

Presidente

MANCONI Luigi

Vicepresidenti

MAZZONI Riccardo

DONNO Daniela

Segretari

BILARDI Giovanni

DE PIN Paola

Membri

AMATI Silvana

BERNINI Anna Maria

CHIAVAROLI Federica

CONTE Franco

DE CRISTOFARO Peppe

DI BIAGIO Aldo

FASANO Enzo

FATTORINI Emma

FERRARA Elena

GOTOR Miguel

LO GIUDICE Sergio

MUNERATO Emanuela

PADUA Venera

PALERMO Francesco

RIZZOTTI Maria

ROMANO Lucio

SERRA Manuela

SIMEONI Ivana

VALENTINI Daniela

VICECONTE Guido

## **PREFAZIONE**

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani ha continuato nel corso del 2015 e del 2016 l'indagine conoscitiva sulla situazione dei centri di identificazione ed espulsione (Cie) avviata all'inizio della XVII Legislatura, focalizzando il tema dal punto di vista del rispetto della dignità e dei diritti della persona.

A settembre del 2014 è stato approvato il *Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione*, a conclusione di uno studio sistematico sui Cie svolto nel corso del 2013 e nei primi sei mesi del 2014.

Questo testo costituisce un aggiornamento del lavoro di monitoraggio già svolto e dà conto delle novità introdotte a livello legislativo e procedurale fino al mese di ottobre 2017.

**SIGLE**

**ASGI** Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

**CDA** Centri di Accoglienza

**CIE** Centro di Identificazione ed Espulsione

**CPR** Centri di Permanenza per il Rimpatrio

**CPSA** Centri di Primo Soccorso e Accoglienza

**CPTA** Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza

**EASO** Agenzia Europea per il Supporto all'Asilo

**FAMI** Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione

**IOM/OIM** International Organization for Migration/Organizzazione internazionale per le migrazioni

**RIRVA** Rete Italiana per il Ritorno Volontario Assistito

**RVA** Ritorno Volontario Assistito

**RVA&R** Rimpatrio Volontario Assistito e Reintegrazione

**TSO** Trattamenti Sanitari Obbligatorii

**UNHCR** United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)

## **I. IL QUADRO NORMATIVO**

### **1. Alcune riflessioni sul quadro normativo in materia di Cie e Cpr**

I Centri di identificazione ed espulsione, istituiti dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, la cosiddetta legge Turco-Napolitano, e previsti dal testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), sono strutture di trattenimento degli stranieri in condizione di irregolarità, destinati all'espulsione<sup>1</sup>.

La decisione di rimpatrio può derivare da un provvedimento di respingimento del Questore, disposto nei confronti di chi entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, è fermato all'ingresso o subito dopo, o da un provvedimento di espulsione, amministrativo o giudiziario, adottato nei confronti di coloro che sono, invece, rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale, sulla base di una valutazione caso per caso. Le misure possibili sono la partenza volontaria; il trattenimento nel CIE; la misura alternativa al trattenimento; l'accompagnamento coatto alla frontiera.

La legge Turco-Napolitano ha previsto per la prima volta la possibilità di trattenere i destinatari di provvedimenti di espulsione in apposite costruzioni definite centri di permanenza temporanea e assistenza (Cpta), trasformati nel 2011 in centri di identificazione ed espulsione (Cie). Tale denominazione è stata modificata in «centro di permanenza per il rimpatrio» con il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (convertito con modificazioni dalla legge n. 46 del 13 aprile 2017) che, come si vedrà nelle pagine successive, contiene una serie di interventi in materia di trattenimento.

I primi cambiamenti apportati al T.U. sono stati introdotti con la legge n. 189 del 30 luglio 2002 (cosiddetta Bossi-Fini) che ha riconsiderato le procedure d'espulsione introducendo misure più rigide finalizzate a contrastare l'immigrazione irregolare. Altri cambiamenti sono stati introdotti con il «Pacchetto sicurezza» del governo Berlusconi<sup>2</sup>, che ha previsto restrizioni alla condizione giuridica degli stranieri. È stato inoltre introdotto il reato di immigrazione «clandestina» con all'art. 10-*bis* del testo unico immigrazione. Il 2 aprile 2014 è stata approvata definitivamente la legge in materia di pene detentive non carcerarie e di sospensione del procedimento con messa alla prova nei confronti degli irreperibili (legge n. 67 del 2014), che reca all'articolo 2 una delega al governo per la riforma del sistema sanzionatorio dei reati. Tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega vi è anche l'abrogazione del reato di ingresso e soggiorno illegale, trasformato in illecito amministrativo. Resta il divieto di reingresso dopo l'espulsione, reato penalmente sanzionabile. Quindi, se non è stato adottato alcun provvedimento di allontanamento nei confronti di una persona straniera presente in Italia, l'irregolarità di soggiorno non ha rilievo penale. Se invece un tale provvedimento c'è, il reato non decade. La presenza irregolare sul territorio rimane un illecito amministrativo che incrimina qualunque tipo di ingresso e soggiorno irregolare. A oltre tre anni dall'intervento del Parlamento, il governo non ha ancora provveduto alla cancellazione del reato.

---

<sup>1</sup> Per una esaustiva ricostruzione della istituzione dei centri di trattenimento in Italia e in Europa si veda C. Mazza, *La prigione degli stranieri. I Centri di Identificazione e di Espulsione*, Roma 2013, pp. 21-40.

<sup>2</sup> Con il decreto legge del 23 maggio 2008 n. 92 diventato legge il 24 luglio dello stesso anno (l. n. 125 del 2008) e con la legge n. 94 del 15 luglio 2009.

### **1.1 Durata del trattenimento**

L'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, prevede che «quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento» alla frontiera, il questore «dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario» presso un centro di identificazione ed espulsione.

La durata del trattenimento, inizialmente di 30 giorni (legge Turco-Napolitano) è via via andata aumentando: dai 60 giorni previsti dalla legge Bossi-Fini nel 2002 ai 180 giorni del «Pacchetto sicurezza» nel 2008. Con il decreto-legge del 23 giugno 2011 n. 89, il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri è arrivato fino a 18 mesi complessivi<sup>3</sup>. A ottobre del 2014, un emendamento dei senatori Manconi e Lo Giudice alla legge Europea 2013-*bis*, ha consentito la riduzione del periodo massimo di trattenimento degli stranieri all'interno dei Cie a novanta giorni. Nel 2015 la permanenza media nei Cie è stata di 25,5 giorni.

Il termine massimo di trattenimento a settembre del 2015 ha di nuovo subito una variazione. Con l'approvazione del d.lgs. n. 142, in attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, è stato previsto in alcune circostanze il trattenimento fino a dodici mesi per il richiedente asilo che «costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica» e per il quale «sussiste rischio di fuga».

Si tratta di condizioni che sono valutate di volta in volta dal Questore. Per quanto riguarda la prima circostanza, la valutazione della pericolosità viene «desunta anche dalla sussistenza di condanne per determinati reati gravi, tra cui quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. La valutazione è fatta caso per caso e può anche prescindere da una sentenza di condanna». Il rischio di una fuga da parte del richiedente viene calcolato caso per caso anche "quando il richiedente ha in precedenza fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione". Nel caso in cui la domanda d'asilo presentata una volta che si è già trattenuti nel Cie dovesse apparire come strumentale ai fini di impedire l'esecuzione del provvedimento di espulsione, il richiedente rimarrà trattenuto fino al completamento della procedura. Il termine di 12 mesi fissa una durata massima: la misura restrittiva è mantenuta solo finché sussistono i motivi che lo hanno determinato ed è sottoposto a convalida e a periodico riesame da parte del giudice competente.

In entrambi i casi, anche se il provvedimento è rivolto ad alcune categorie precise di richiedenti asilo, va evidenziato come la decisione sia affidata unicamente al Questore il quale di fatto dispone di una certa discrezionalità. Inoltre, va preso atto di come il governo, scegliendo di prolungare fino a dodici mesi il trattenimento, non abbia tenuto in considerazione quanto deliberato dal Parlamento in merito alla necessità di ridurre i tempi di trattenimento fino a un massimo di 3 mesi.

Tuttavia, va ricordato come le modifiche introdotte dal decreto vadano sempre interpretate in modo conforme alla direttiva 2013/33/UE<sup>4</sup> che prevede "il trattenimento in un

---

<sup>3</sup> Art. 14, co. 5, del T.U.

<sup>4</sup> all'art. 8, parr. 2 e 4.



centro di identificazione ed espulsione del richiedente asilo come *extrema ratio*" che può essere disposto o prorogato soltanto se nel caso concreto non sia applicabile più efficacemente nessuna tra le misure meno coercitive alternative al trattenimento indicate nell'art.14, comma 1-*bis* d.lgs. n. 286/1998<sup>5</sup>.

La sproporzione tra la durata massima del trattenimento ordinario e la durata massima dell'ulteriore periodo di trattenimento del richiedente asilo (12 mesi) appare, secondo l'ASGI, "di dubbia legittimità costituzionale, quale violazione irragionevole del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., prevedendosi un trattamento discriminatorio dei soli stranieri trattenuti dopo avere esercitato il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. o per avere esercitato il diritto alla difesa garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., cioè dopo avere impugnato la decisione della Commissione territoriale rispetto al trattenimento disposto nei confronti dello straniero per ingresso o soggiorno irregolare".

Nel 2016, secondo i dati del Ministero dell'interno, i richiedenti asilo transitati nei Cie sono stati 161 su un totale di 2.984 persone transitate.

Nel 2015, i trattenuti che hanno fatto richiesta di asilo in un Cie sono stati 1.356 sul totale di 5.242 persone transitate in quelle strutture, pari a circa il 25%.

Il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, oggetto del paragrafo successivo, interviene anche in merito al trattenimento dei richiedenti asilo.

## **2. Gli interventi della legge 13 aprile 2017, n. 46**

Con il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, sono stati stabiliti innanzitutto la modifica del nome dei centri di identificazione e di espulsione in centri di permanenza per il rimpatrio e l'ampliamento della rete dei centri "in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero territorio nazionale", prevedendo che tale dislocazione avvenga "privilegiando i siti e le aree esterne ai centri urbani che risultino più facilmente raggiungibili e nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica che possano essere, anche mediante interventi di adeguamento o ristrutturazione, resi idonei allo scopo". Il medesimo decreto interviene prevedendo la realizzazione di "strutture di capienza limitata idonee a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona". Nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione, si rileva che l'ampliamento della rete dei Centri di permanenza per i rimpatri dovrebbe incrementare la capienza attuale (387 posti) fino a 1.600 posti.

Il Ministro dell'interno, nel corso dell'audizione svolta presso le Commissioni affari costituzionali riunite della Camera e del Senato l'8 febbraio 2017, ha evidenziato come, per colmare il vuoto temporale intercorrente tra l'accertamento della condizione che richiede il rimpatrio dell'immigrato e la sua concreta espulsione, sia necessario attivare una rete di centri per il rimpatrio. L'obiettivo dichiarato è dunque di incrementare il tasso dei rimpatri. Tuttavia, analizzando i dati degli ultimi anni riferiti alla percentuale delle persone rimpatriate dopo essere

---

<sup>5</sup> V. quanto sostenuto dall'ASGI: [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo\\_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/Scheda-recepimento-direttive-asilo_-Bonetti-Morandi-Schiavone.1.10.2015.pdf).

transitate nei Cie, si nota un'oscillazione costante tra il 49% e il 50%. Tale risultato non è mai stato attribuito al sovraffollamento delle strutture o alla loro collocazione in determinate città d'Italia, bensì alle difficoltà legate all'accertamento dell'identità delle persone trattenute in relazione all'intervento delle autorità consolari dei paesi di provenienza. Per l'identificazione ai fini dell'espulsione, infatti, è necessario il riconoscimento dello straniero da parte del console e successivamente il rilascio del documento di viaggio necessario per effettuare il rimpatrio. Fissare un tetto a 100 posti per ogni centro e distribuire questi ultimi su tutto il territorio nazionale, difficilmente sortirà effetti sull'accertamento dell'identità delle persone da rimpatriare.

Vengono poi istituite, presso alcuni tribunali ordinari, sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE competenti per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale, inclusi i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale<sup>6</sup>. Tali procedimenti sono disciplinati dall'articolo 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*), il quale prevede che il richiedente ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al tribunale in composizione monocratica competente alla convalida. Per quanto riguarda la convalida delle misure di espulsione di cui al comma 6, dell'articolo 14, del predetto d.lgs. 142/2015, la competenza, se ne ricorrono i presupposti, è del tribunale in composizione monocratica.

Quindi, qualora il trattenimento sia disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, competente per la convalida è il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita ai sensi del decreto in esame. È sempre competente, invece, il giudice di pace in materia di convalida e proroga dei trattenimenti degli stranieri espulsi e respinti nei centri di trattenimento, di convalida degli allontanamenti e di convalida delle misure accessorie personali all'espulsione con partenza volontaria (artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 286/1998). La competenza sulle controversie relative alle impugnazioni dei provvedimenti di respingimento è invece dei tribunali ordinari dopo la sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione del 17 giugno 2013, n. 15.115<sup>7</sup>.

Numerosi gli interventi anche in merito alla durata del trattenimento e alle modalità di convalida, in senso restrittivo.

Si modifica il decreto 142/2015<sup>8</sup>, recante norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura ai fini del suo riconoscimento o revoca, prevedendo che

---

<sup>6</sup> Sono istituite 26 Sezioni specializzate presso i Tribunali di: Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Torino, Trento, Trieste e Venezia.

<sup>7</sup> V. il contributo dell'Asgi: <http://www.asgi.it/allontamento-espulsione/decreto-minniti-orlando-prime-riflessioni-interpretative-entrata-vigore/>

<sup>8</sup> Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142:

1. Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modificazioni:

"rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione", sia chi è in "attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione" sia chi è "in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento". Questa previsione viene introdotta - come si legge nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione - sulla base della "omogeneità contenutistica e funzionale tra respingimento ed espulsione e sulla *eadem ratio* di apprestare misure idonee ad evitare il rischio di fuga di stranieri che possano presentare richieste pretestuose e strumentali". Si ricorda che in linea generale, mentre il provvedimento di espulsione interviene nel momento in cui lo straniero irregolare viene individuato già all'interno del territorio nazionale, quindi dopo avervi fatto ingresso, il respingimento avviene direttamente alla frontiera, o nelle immediate vicinanze, nei confronti degli stranieri senza i requisiti richiesti per fare ingresso nel Paese<sup>9</sup>.

Si interviene anche sulle modalità di convalida del trattenimento per il richiedente protezione internazionale, modificando il decreto 142/2015 e prevedendo che "la partecipazione del richiedente all'udienza per la convalida avviene, ove possibile, a distanza mediante un collegamento audiovisivo, tra l'aula d'udienza e il centro". Viene garantita la "contestuale, effettiva e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto. È sempre consentito al difensore, o a un suo sostituto, di essere presente nel luogo ove si trova il richiedente". Un operatore della Polizia di Stato appartenente al ruolo dei sovrintendenti, al ruolo degli ispettori o alla qualifica più elevata del ruolo degli assistenti è presente nel luogo dove si trova il richiedente, ne attesta l'identità, dà atto dell'osservanza delle disposizioni che assicurano contestuale visibilità e possibilità di udire delle persone coinvolte nel colloquio, redige verbale delle operazioni svolte. La stessa procedura è prevista anche per i trattenuti non richiedenti protezione internazionale. Come emerso nel corso della discussione del provvedimento in Senato, la possibilità di tenere l'udienza per la convalida costringe il difensore alla difficile scelta tra il presenziare alla convalida accanto al suo assistito o scegliere di affiancare il giudice. La frequenza delle udienze di per sé costituisce un diritto e il ricorso generalizzato al collegamento a distanza potrebbe far configurare una limitazione di tale diritto. Il rischio è che si vada a comprimere l'effettivo esercizio del diritto di difesa come definito dall'art. 24 della Costituzione.

Vengono poi introdotte disposizioni in materia di identificazione degli stranieri soccorsi in mare o rintracciati come irregolari in occasione dell'attraversamento della frontiera col nuovo articolo 10-ter al T.U. immigrazione: viene esteso l'obbligo di effettuare le operazioni di rilevamento foto-dattiloscopico e segnaletico anche nei confronti dello straniero che sia rintracciato comunque in posizione di irregolarità nel territorio nazionale, da effettuare all'interno

---

a) all'articolo 4, comma 1, le parole: «dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150» sono sostituite dalle seguenti: «dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25»;

b) all'articolo 6:

1) al comma 3, le parole: «in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione»;

<sup>9</sup> <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/D17013.Pdf>

dei punti di crisi (e cioè gli *hotspot*), dove la permanenza non dovrebbe superare le 48 ore. Il comma 3 del nuovo articolo 10-ter prevede che il reiterato rifiuto dello straniero di sottoporsi al rilevamento foto-dattiloscopico e segnaletico costituisca rischio di fuga e comporti quindi la possibilità del trattenimento nei Cpr, con provvedimento del questore per una durata massima di 30 giorni dalla sua adozione. Si introduce così uno strumento normativo di pressione nei confronti dei migranti che oppongono resistenza al rilevamento delle impronte, comportamento frequente nel corso del 2015 in seguito all'introduzione dell'approccio *hotspot* in Italia da parte di quanti intendevano sottrarsi all'applicazione del Regolamento di Dublino e fare domanda d'asilo in un altro Stato europeo. Tuttavia nell'ultimo anno raramente si sono verificati comportamenti di questo tipo<sup>10</sup>.

La possibilità di trattenimento può essere disposta anche nei confronti di richiedenti asilo. In merito alla misura introdotta, l'UNHCR, nella nota sul disegno di legge n. 2705 di conversione in legge del decreto-legge<sup>11</sup>, nel ribadire che la detenzione dovrebbe essere considerata una misura eccezionale, giustificabile esclusivamente se attuata per uno scopo legittimo<sup>12</sup>, ritiene che in casi estremi possa essere considerata l'opzione della limitazione della libertà personale per un breve periodo di tempo, per coloro che rifiutino reiteratamente di sottoporsi a identificazione, dopo aver ricevuto una corretta informazione sulla stessa e sugli effetti di suddetto rifiuto, nonché sulla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale. L'UNHCR ritiene, comunque, che in questi casi il trattenimento non dovrebbe essere disposto presso centri preposti alle procedure di allontanamento e dovrebbe essere escluso per le persone portatrici di esigenze particolari, di cui all'art. 17, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2015, n.142.

Tra le modifiche introdotte, sicuramente positiva è quindi la misura che prevede l'incompatibilità dei richiedenti asilo con il trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri in presenza di problemi di salute o di fronte a una condizione di vulnerabilità (minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, donne vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è stato accertato che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, vittime di mutilazioni genitali), come stabilito dal decreto 142/2015.

Alcune modifiche riguardano gli stranieri trattenuti provenienti dal carcere: viene modificato l'articolo 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, comma 5, prevedendo una proroga di "ulteriori 15 giorni, previa convalida da parte del giudice di pace, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio", per "lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di novanta giorni" e che "può essere trattenuto presso il centro per un periodo massimo di trenta giorni".

---

<sup>10</sup> Sull'introduzione di una nuova nozione di rischio di fuga ha espresso molte perplessità l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (Asgi) nella nota pubblicata a giugno 2017: <http://www.asgi.it/allontamento-espulsione/decreto-minniti-orlando-prime-riflessioni-interpretative-entrata-vigore/>

<sup>11</sup> [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commission\\_e/files/000/004/823/DOTT.\\_DE\\_BONIS\\_UNHCR\\_.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commission_e/files/000/004/823/DOTT._DE_BONIS_UNHCR_.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d3974>

Si riforma inoltre l'articolo 16 del T.U. (commi 1 e 5)<sup>13</sup> relativo alla possibilità per lo straniero, identificato, detenuto che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni per alcune tipologie di reato, di sostituire la medesima pena con la misura dell'espulsione. Si prevede ora che quando non sia "possibile effettuare il rimpatrio dello straniero per cause di forza maggiore", l'autorità giudiziaria disponga il ripristino dello stato di detenzione per il tempo strettamente necessario all'esecuzione del provvedimento di espulsione, senza che venga però fissato un limite temporale.

Si interviene infine anche in materia di accesso ai centri di permanenza per il rimpatrio: si applicano ora le disposizioni sulle visite di cui all'art. 67 della l. 354/1975 sull'ordinamento penitenziario<sup>14</sup>.

Infine, le spese per la realizzazione dei centri previste nella legge di bilancio di previsione dello Stato 2017-2019 ammonterebbero a 13 milioni di euro, mentre per la gestione dei centri "è autorizzata la spesa di euro 3.843.000 nel 2017, di euro 12.404.350 nel 2018 e di euro 18.220.090 a decorrere dal 2019". Uno stanziamento è previsto anche in merito ai rimpatri: "Al fine di garantire l'esecuzione delle procedure di espulsione, respingimento o allontanamento degli stranieri irregolari dal territorio dello Stato, anche in considerazione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri provenienti dal Nord Africa, è autorizzata in favore del Ministero dell'interno per l'anno 2017, la spesa di euro 19.125.000 a valere sulle risorse del programma FAMI-Fondo Asilo, migrazione e integrazione cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito del periodo di programmazione 2014/2020".

---

<sup>13</sup> Comma 1: "Il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna per un reato non colposo o nell'applicare la pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del Codice di procedura penale nei confronti dello straniero che si trovi in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, quando ritiene di dovere irrogare la pena detentiva entro il limite di due anni e non ricorrono le condizioni per ordinare la sospensione condizionale della pena ai sensi dell'articolo 163 del Codice penale ovvero nel pronunciare sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 10-*bis*, qualora non ricorrano le cause ostative indicate nell'articolo 14, comma 1, del presente Testo Unico, che impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, può sostituire la medesima pena con la misura dell'espulsione. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano, in caso di sentenza di condanna, ai reati di cui all'articolo 14, commi 5-*ter* e 5-*quater*."

Comma 5: "Nei confronti dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, è disposta l'espulsione. Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter*, del presente testo unico, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del Codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del Codice penale. In caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione è disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono".

<sup>14</sup> I centri sono di conseguenza visitabili senza autorizzazione da: a) il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Corte costituzionale; b) i Ministri, i giudici della Corte costituzionale, i Sottosegretari di Stato, i membri del Parlamento e i componenti del Consiglio superiore della magistratura; c) il Presidente della Corte d'appello, il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello, il Presidente del tribunale e il Procuratore della Repubblica presso il tribunale, il Pretore, i magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni; ogni altro magistrato per l'esercizio delle sue funzioni; d) i consiglieri regionali e il Commissario di Governo per la regione, nell'ambito della loro circoscrizione; e) l'Ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero; f) il Prefetto e il Questore della provincia; il medico provinciale; g) il direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena e i magistrati e i funzionari da lui delegati; h) gli ispettori generali dell'amministrazione penitenziaria; i) l'ispettore dei cappellani; l) gli ufficiali del corpo degli agenti di custodia; l-*bis*) i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati; l-*ter*) i membri del Parlamento europeo. L'autorizzazione non occorre nemmeno per coloro che accompagnano queste persone per ragioni del loro ufficio e per il personale dedito a colloqui a fini investigativi. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono accedere, per ragioni del loro ufficio, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Possono accedere con l'autorizzazione del direttore, i ministri del culto cattolico e di altri culti.

## II. CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE E CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO

### 1. Alcuni dati

Allo stato attuale sono cinque i Cpr funzionanti (Bari, Brindisi<sup>15</sup>, Caltanissetta, Roma, Torino) con una capienza effettiva di 500 posti. Al 30 dicembre 2016 risultavano trattenute 288 persone. Al 30 giugno 2017 erano 377. Gli ultimi dati disponibili risalgono al 1 dicembre 2017 con un totale di 417 persone trattenute (v. tabella seguente).

Il centro di Trapani<sup>16</sup>, attivo fino al 31 dicembre 2015, è stato convertito in *hotspot*. Quello di Crotone<sup>17</sup> non è attualmente agibile. Il centro di Bari è stato riaperto lo scorso 13 novembre<sup>18</sup>.

Si ricorda che il 31 luglio 2017 il Tribunale di Bari ha emesso una sentenza con cui si condannano la Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'interno a versare un risarcimento agli enti locali e al pagamento delle spese processuali per danni al prestigio e all'immagine della comunità locale, su ricorso degli avvocati Luigi Paccione e Alessio Carlucci, i quali hanno agito 'in sostituzione' del Comune e della Provincia di Bari attraverso la cosiddetta "azione popolare". Nella sentenza si legge che la presenza del Cie a Bari reca un danno di immagine al Comune "... in conseguenza dei trattamenti inumani e degradanti praticati in danno dei detenuti" e "non risulta di certo idoneo all'assistenza dello straniero e alla piena tutela della sua dignità in quanto essere umano. Il risarcimento è ritenuto necessario per via dell'ingente danno arrecato alla comunità territoriale tutta, da sempre storicamente dimostratasi aperta all'ospitalità, per via delle scelte gestionali dell'amministrazione statale". Quest'ultima, secondo il giudice, "è rimasta inerte dinanzi alle numerose segnalazioni circa le condizioni in cui versavano gli immigrati del Cie, nonché dinanzi a richieste di verifica delle condizioni igienico-sanitarie del centro". Il tribunale, infatti, nel tracciare l'elenco delle condizioni in cui versava il centro e nel ricordare che "il regime di trattenimento previsto per i Cie sarebbe stato addirittura meno garantistico per la libertà personale di quello previsto in un normale carcere", ha poi sottolineato la negligenza dell'amministrazione centrale nel disattendere un precedente provvedimento giudiziario emanato nel 2014, che intimava all'amministrazione statale di effettuare opere di manutenzione dei servizi igienici e di ampliamento dei locali del centro in quanto non rispondenti alle linee guida ministeriali.

---

<sup>15</sup> Il Cie di Brindisi Restinco ha aperto nel 1999 ed ha funzionato fino al 2005 come centro di permanenza temporanea per immigrati irregolari in via di espulsione. Nel 2007 la struttura originaria è stata chiusa per lavori di ristrutturazione ed ha riaperto nel 2008 come centro polifunzionale. Il centro detentivo si trova da allora all'interno della cinta muraria che ospita anche il Cara, con cui condivide la palazzina degli uffici amministrativi. A partire dal maggio 2012, il Cie è stato chiuso per lavori di ristrutturazione. È stato riaperto il 18 settembre del 2015.

<sup>16</sup> Il 30 dicembre 2015 è stato attivato a Trapani l'*hotspot* presso l'ex centro di identificazione e di espulsione di contrada Milo convertito in un centro di accoglienza capace di ospitare - a regime - fino a 400 migranti e di assicurare fino a 100-150 foto-segnalamenti al giorno.

<sup>17</sup> Il Cie di Crotone è stato chiuso ad agosto 2013 dopo la morte di un giovane migrante e la successiva rivolta dei trattenuti per le condizioni terribili in cui versava. È stato riaperto il primo settembre 2015 per poi essere chiuso nuovamente a marzo 2016.

<sup>18</sup> <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/bari-cie-condanna-governo-ministero-interno/>

PRESENZE PRESSO C.P.R. 1° DICEMBRE 2017						
	ENTE GESTORE	CAPIENZA TEORICA	CAPIENZA EFFETTIVA	PRESENZE	POSTI TEMPORANEAMENTE NON DISPONIBILI	POSTI DISPONIBILI
BARI (u.)	Costruiamo insieme	126	126	98		28
BRINDISI (u.)	Auxilium	48	48	44		4
CALTANISSETTA (u)	Auxilium	96	96	96		0
ROMA (u. d.)	Coop. Gepsa	250	125	71	L'Ente Gestore ha comunicato la chiusura dell'intero settore maschile per cui la capienza del centro e' dimezzata.	54
TORINO (u. d.)	RTI- Gepsa e Associazione Culturale Acuarinto	180	91	108	capienza ulteriormente ridotta per danneggiamento di n.9 moduli abitativi in data 13 novembre 2017	-17
<b>TOTALE</b>		<b>700</b>	<b>486</b>	<b>417</b>		<b>69</b>

L'analisi dei dati del Ministero dell'interno conferma le difficoltà nell'eseguire i rimpatri nel nostro paese e l'inefficacia dell'intero sistema di trattenimento ed espulsione degli stranieri irregolari. Dal 1 gennaio al 31 dicembre 2016, le persone transitate nei Cie sono state 2.984. Di questi, 1.441 sono stati rimpatriati, circa il 48%; 216 persone sono state rilasciate per decorrenza dei termini; 1.166 rilasciate con provvedimento di allontanamento dall'Italia.

Quanto agli anni precedenti, dal 1 gennaio al 20 dicembre 2015 sono transitati complessivamente nei Cie 5.242 persone di cui 2.746 sono state effettivamente rimpatriate, e cioè il 52% del totale dei trattenuti è stato riportato nel proprio paese. Nel 2014 a fare ritorno a casa in maniera coatta attraverso i Cie era stato il 55%: ovvero 2.771 a fronte dei 4.986 stranieri trattenuti. Nel 2013 ne erano transitati 6.016, dei quali 2.749 rimpatriati. Nonostante gli impegni fissati in sede europea con l'adozione dell'Agenda europea sulle migrazioni del maggio 2015<sup>19</sup>, i dati continuano a dimostrare che la media dei rimpatri effettuati rispetto alle persone trattenute continui ad essere intorno al 50%.

<sup>19</sup> L'Agenda europea sulla migrazione è stata presentata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 al fine di delineare quello che viene definito come "un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé". La Commissione ha quindi esposto le misure immediate da adottare per far fronte alla situazione di crisi nel Mediterraneo, nonché iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti. L'accordo sulla creazione dei punti di crisi è stato raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, che ha fra l'altro invitato la Commissione a redigere, in stretta cooperazione con gli Stati membri ospitanti, una tabella di marcia sugli aspetti giuridici, finanziari e operativi di tali strutture. La tabella è stata trasmessa agli Stati membri il 15 luglio 2015.

<b>PERSONE TRANSITATE NEI C.I.E. DAL 01/01/2016 AL 31/12/2016</b>	
<b>TRANSITATI NEI C.I.E.</b>	
<b>CIE</b>	<b>TOTALE ANNO</b>
Bari - Palese	183
Brindisi - C.I.E.	327
Caltanissetta	1.116
Crotone C.I.E.	66
Roma(Ponte Galeria)	651
Torino (Via Brunelleschi)	641
<b>TOTALE</b>	<b>2.984</b>

Altro dato su cui riflettere: secondo quanto dichiarato dal Ministro dell'interno alla Camera dei deputati, dal 1° gennaio al 15 luglio 2017 sono stati rintracciati in posizione irregolare 25.260 stranieri rispetto ai 21.147 dello stesso periodo (più 19,45 per cento). Di questi, ne sono stati allontanati 12.206 (più 27,52 per cento rispetto ai dati dello scorso anno)<sup>20</sup>.

Nel 2016 a fronte dei 41.473 migranti rintracciati in posizione irregolare, i provvedimenti di rimpatrio complessivamente adottati (suddivisi in respingimenti alla frontiera, respingimenti del Questore, espulsioni del Ministro e del Prefetto, espulsioni dell'Autorità giudiziaria, ottemperanti alla partenza volontaria, ottemperanti all'ordine del Questore, riammessi verso altro Stato membro) sono stati 18.664, di cui 3.112 di espulsione con accompagnamento alla frontiera. Nel 2015 su 34.107 stranieri sottoposti a un provvedimento di espulsione dal territorio italiano, 15.979 sono stati effettivamente allontanati (circa il 46%) mentre 18.128 non hanno mai lasciato il paese.

### **1.1 Verso i Centri di permanenza per il rimpatrio**

Dal Corriere della Sera il 9 maggio 2017 si apprendeva che entro il mese di luglio sarebbero dovuti essere pronti i nuovi Cpr: in Lombardia la Caserma di Montichiari; in Friuli Venezia Giulia il centro di Gradisca d'Isonzo; in Piemonte il vecchio Cie; nel Lazio quello già esistente di Ponte Galeria, a Roma; in Campania la Caserma Andolfato di Santa Maria Capua Vetere; per la Basilicata Palazzo San Gervasio; in Sardegna il carcere dismesso di Iglesias; in Sicilia il Cie di Caltanissetta; in Emilia-Romagna il Cie di Modena; in Puglia il Cie di Bari

<sup>20</sup> <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0837&tipo=stenografico>



Palese; in Calabria la struttura Mormanno. Alla fine del mese di novembre, oltre alle quattro strutture già in funzione, è stato riaperto il centro di Bari.

Tra le altre strutture indicate, quelle di Gradisca d'Isonzo e di Modena sono state in passato utilizzate come Cie e visitate dalla Commissione diritti umani del Senato. Si rimanda a quanto riportato nel primo *Rapporto* pubblicato dalla Commissione per i resoconti dei sopralluoghi e per la descrizione delle condizioni di trattenimento rilevate<sup>21</sup>.

## **2. Condizioni di trattenimento e gestione delle strutture**

L'articolo 14 del decreto 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, prevede, al comma 2, che nei centri di identificazione ed espulsione lo straniero sia trattenuto «con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità». Dall'indagine svolta dalla Commissione nel 2014, attraverso audizioni e sopralluoghi nei centri di identificazione ed espulsione di Bari, Roma, Gradisca d'Isonzo, Trapani e Torino erano emerse numerose e profonde incongruenze dovute a rilevanti insufficienze strutturali, a modalità di trattenimento inadeguate in termini di tutela della dignità e dei diritti dei trattenuti.

La Commissione diritti umani, nella risoluzione approvata a marzo 2014 in merito ai Cie, chiedeva di intervenire sulla disciplina relativa alla gestione per garantire il periodico monitoraggio da parte delle prefetture delle reali condizioni di vita nei centri, verificando la congruenza dei servizi offerti con le convenzioni e i capitolati stipulati.

Il 20 ottobre 2014 il Ministero dell'interno ha approvato il regolamento recante i “*Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, 286 e successive modificazioni*”<sup>22</sup>. L'intervento risponde all'esigenza di assicurare regole e livelli di accoglienza uniformi per l'organizzazione dei Cie e per l'erogazione dei servizi all'interno degli stessi. In questo atto sono fissati gli standard per l'assistenza linguistico-culturale, la tutela della salute, la libertà di corrispondenza e il diritto di ricevere visite. Inoltre vengono elencati i soggetti autorizzati all'accesso e le modalità per farlo. Un aspetto importante a cui si presta attenzione riguarda il momento dell'ingresso nel Cie. L'articolo 2 precisa quali sono i diritti della persona che sta per essere trattenuta. Viene dato molto rilievo all'informativa iniziale che deve essere garantita dall'ente gestore che si avvarrà, qualora fosse necessario, di un mediatore. Gli saranno elencati diritti e doveri delle modalità del trattenimento e delle regole di convivenza all'interno della struttura.

Il regolamento contiene inoltre la *Carta dei diritti e dei doveri* dello straniero recluso nel Cie. Si tratta di un documento che dovrebbe essere consegnato in copia a ciascuno straniero all'ingresso nel Cie. La *Carta* sancisce, tra gli altri, il diritto della persona trattenuta a essere informata, a esprimersi nella propria lingua o in altra conosciuta, alla libertà di culto, alla libertà di corrispondenza epistolare e telefonica.

---

<sup>21</sup> <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RapportoCIE.pdf>.

<sup>22</sup> [http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/circolari/CIE\\_REGOLAMENTO\\_UNICO\\_DEFINITIVO.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/circolari/CIE_REGOLAMENTO_UNICO_DEFINITIVO.pdf)

Questi interventi, tuttavia, non hanno risolto tutte le criticità della gestione delle strutture di trattenimento, né hanno ottenuto il rispetto degli standard definiti a livello centrale, consentendo il perpetrarsi di forti disuguaglianze nella gestione delle diverse strutture. L'aspetto che più preoccupa attualmente è che negli ultimi anni per effettuare le gare d'appalto per l'affidamento della gestione dei centri, si è provveduto con la modalità a ribasso e ciò inevitabilmente comporta un abbassamento della qualità dei servizi forniti ai trattenuti.

Il 7 marzo 2017 il Ministero dell'interno ha adottato il decreto ministeriale recante il nuovo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al finanziamento delle strutture di accoglienza dei migranti<sup>23</sup>, recependo tutte le indicazioni fornite dall'ANAC sulle procedure e i protocolli di affidamento delle gare di appalto. Le principali innovazioni rispetto alla situazione attuale riguardano:

- il superamento della figura del gestore unico e la suddivisione dell'appalto in quattro lotti prestazionali: servizi alla persona, comprensivi di mediazione culturale, assistenza sanitaria, sociale e psicologica, somministrazione di pasti e generi alimentari, servizio di pulizia ed igiene ambientale e fornitura di beni;
- la tracciabilità dei servizi con l'aggiudicazione dell'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata secondo il miglior rapporto qualità/prezzo, premiando la componente qualitativa e scoraggiando gli eccessivi ribassi;
- la previsione di una clausola sociale finalizzata a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, creando una positiva correlazione con l'accoglienza dei migranti;
- il rafforzamento delle attività di ispezione e monitoraggio del Ministero dell'interno sugli standard qualitativi dei servizi resi.

Si ricorda inoltre che il 17 novembre 2014, la Camera dei deputati ha istituito una Commissione monocamerale di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri destinati all'accoglienza e al trattenimento di immigrati<sup>24</sup>. Tra gli obiettivi dell'inchiesta si segnalano l'accertamento delle condizioni di permanenza dei migranti e della efficienza delle strutture nonché di eventuali condotte illegali e atti lesivi dei diritti fondamentali e della dignità umana, la verifica delle procedure per l'affidamento della gestione dei centri, la valutazione dell'operato delle autorità preposte al controllo dei centri e la corretta tenuta dei registri di presenza unitamente ad una valutazione circa la sostenibilità del sistema sotto il profilo economico anche riguardo a possibili, nuove soluzioni normative per la gestione della questione immigrazione. L'inchiesta deve inoltre accertare eventuali gravi violazioni delle regole dei centri nonché comportamenti violenti o in violazione di disposizioni normative da parte delle persone ospitate. La valutazione degli enti di gestione comprende anche la verifica di eventuali procedimenti penali relativamente alla gestione, anche in passato, di centri di accoglienza o di identificazione ed espulsione.

---

<sup>23</sup> <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/bandi-gara/fornitura-beni-e-servizi-relativi-alle-strutture-dei-centri-accoglienza>

<sup>24</sup> [http://www.camera.it/leg17/465?tema=centri\\_di\\_identificazione\\_ed\\_espulsione](http://www.camera.it/leg17/465?tema=centri_di_identificazione_ed_espulsione)

I Cie/Cpr sono anche oggetto dell'attività di monitoraggio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, organismo che nel corso di tale attività ha individuato alcune criticità comuni tra i centri visitati, sulla base delle quali ha formulato una serie di raccomandazioni rivolte al Ministero dell'interno, alle Prefetture e Questure interessate, nonché agli enti gestori delle strutture. Nel merito di quanto evidenziato dal Garante, si rimanda al rapporto pubblicato nel mese di giugno 2017<sup>25</sup>.

### **3. Identificazione in carcere**

Uno dei nodi centrali da risolvere per velocizzare le procedure di trattenimento ed espulsione degli stranieri irregolari riguarda l'identificazione.

La popolazione che transita all'interno dei Cie è composta in buona parte da persone che provengono dal carcere. Va ricordato che i detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane al 31 dicembre 2016 erano 18.621, pari al 33% circa del totale della popolazione carceraria<sup>26</sup>.

Finito di scontare la pena, uomini e donne che hanno ricevuto provvedimenti di espulsione amministrativi e/o giudiziari, vengono portati nei centri per essere identificati ed espulsi. Ciò vuol dire che durante la detenzione non è stato possibile procedere all'identificazione. All'interno del centro, poi, il meccanismo molto spesso si inceppa a causa della mancata o scarsa collaborazione del consolato del paese di provenienza dello straniero. Per l'identificazione ai fini dell'espulsione, infatti, è necessario il riconoscimento dello straniero da parte del console e successivamente il rilascio del documento di viaggio necessario per effettuare il rimpatrio.

Proprio per ovviare al problema della «doppia detenzione», il decreto-legge n. 146 del 2013<sup>27</sup>, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, ha introdotto anche alcune disposizioni in materia di trattenimento degli immigrati modificando la disciplina dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione e ampliando il campo di possibile applicazione della misura; delineando i diversi ruoli per direttore del carcere, questore e magistrato di sorveglianza; e prevedendo una velocizzazione delle procedure di identificazione (art. 6).

Nel 2014, l'allora ministro dell'interno Angelino Alfano, intervenuto in Commissione diritti umani<sup>28</sup>, aveva dichiarato che era già operativo un tavolo di coordinamento tra Giustizia e Interno finalizzato a esaminare congiuntamente le principali questioni relative al miglioramento delle procedure per l'identificazione dei detenuti stranieri. Il Direttore dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, in un'audizione alla Camera dei deputati<sup>29</sup>, ha poi dichiarato che è in atto uno scambio costante di informazioni tra i due Ministeri sui detenuti in carcere con la possibilità di pervenire all'accertamento dell'identità, in maniera da procedere immediatamente al rimpatrio.

---

<sup>25</sup><http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf>

<sup>26</sup>[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page;jsessionid=mshoKH35ae7shKTHCQffFtMb?contentId=SST1303898&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page;jsessionid=mshoKH35ae7shKTHCQffFtMb?contentId=SST1303898&previousPage=mg_1_14)

<sup>27</sup> Convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10 (in G.U. 21/2/2014, n. 43).

<sup>28</sup> Audizione dell'11 luglio 2014.

<sup>29</sup> 29 ottobre 2015.

Gli uffici immigrazione della Polizia possono accedere ai dati del SIDET, ossia del Sistema informativo detenuti, che viene implementato dagli istituti di pena. Attraverso quei dati si acquisiscono elementi utili a stabilire con buona approssimazione l'identità di un soggetto e dare avvio al processo di identificazione.

Il Capo della polizia Gabrielli, intervenendo in audizione l'8 marzo 2017, ha specificato che le attività di identificazione degli stranieri detenuti, in vista della successiva espulsione al termine della pena, hanno fatto registrare un andamento positivo, grazie al protocollo definito, nel 2015, con l'amministrazione penitenziaria, riducendo di conseguenza i "transiti" nei Centri per il Rimpatrio.

DETENUTI STRANIERI SCARCERATI DAGLI ISTITUTI PENITENZIARI ITALIANI PER ESPULSIONE		
Serie storica		
Anni	Espulsione amministrativa	Espulsione a titolo di misura di sicurezza
2015	19	56
2016	19	52

Fonte: D.A.P. - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

Nota: i dati relativi agli usciti sono soggetti ad assestamento e si aggiornano al variare della data di rilevazione

Questi i numeri per quanto riguarda, invece, le espulsioni come misura sostitutiva o alternativa alla detenzione per le persone extra-comunitarie, in applicazione dell'articolo 16 del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286:

PRINCIPALI PAESI PER NUMERO DI DETENUTI ESPULSI A TITOLO DI SANZIONE ALTERNATIVA ALLA DETENZIONE				
Anni 2015 - 2016				
Paesi	2015		2016	
	Detenuti espulsi	% sul totale detenuti espulsi	Detenuti espulsi	% sul totale detenuti espulsi
Albania	277	38,2%	274	36,8%
Marocco	114	15,7%	125	16,8%
Tunisia	89	12,3%	82	11,0%
<b>TOTALE</b>	<b>480</b>	<b>66,2%</b>	<b>481</b>	<b>64,7%</b>
Altri Paesi	245	33,8%	263	35,3%
<b>TOTALE DETENUTI ESPULSI</b>	<b>725</b>	<b>100,0%</b>	<b>744</b>	<b>100,0%</b>

#### **4. Le persone trattenute**

Come già sottolineato nel *Rapporto* del 2014, la forte eterogeneità e promiscuità delle persone presenti all'interno dei centri di identificazione ed espulsione provoca situazioni di tensione altissima: vi si trovano, ad esempio, persone che hanno a lungo risieduto legalmente in Italia e che non avendo più rinnovato il permesso di soggiorno per le ragioni più diverse, sono diventate irregolari (cosiddetti *overstayer*), ex-detenuti che, scontata la pena, sono stati poi trasferiti nei Cie in attesa di identificazione o di rimpatrio; oppure richiedenti asilo che hanno potuto formalizzare la propria domanda solo dopo avere ricevuto un provvedimento di respingimento ed espulsione. Questa composizione dipende da una parte dalla scarsa regolamentazione e progettualità propria dell'intero sistema dei centri e, dall'altra, dalla rigidità della normativa italiana in materia di immigrazione, per cui è sufficiente che uno straniero perda il lavoro o non gli venga rinnovato il permesso di soggiorno per più di 12 mesi per diventare irregolare.

All'interno dei centri di identificazione e di espulsione sono trattenute le donne e gli uomini sprovvisti di un valido titolo di soggiorno in Italia. Nello specifico:

- persone adulte;
- persone che non hanno mai avuto un documento regolare per la permanenza in Italia;
- persone che erano in possesso di un documento regolare e non sono riuscite a rinnovarlo;
- persone nate in Italia o giunte minorenni, che a diciotto anni non hanno potuto rinnovare il documento per la raggiunta maggiore età;
- apolidi che non hanno fatto la richiesta perché gli sia riconosciuto quello *status*;
- richiedenti asilo che non hanno presentato la domanda al momento dell'arrivo in Italia;
- ex-detenuti.

E si tratta spesso di persone che da molti anni vivono insieme alle loro famiglie in Italia, paese nel quale hanno sede i loro affetti e interessi, senza avere più alcun legame con i loro paesi di origine. La reclusione per queste persone si rivela inutile, poiché esiste una oggettiva difficoltà a identificarli dopo tanti anni trascorsi lontano dal paese d'origine, e diviene lesivo del diritto all'unità familiare dei migranti e dei loro congiunti.

Vi sono poi stranieri trattenuti nati e cresciuti in Italia. Qui si possono distinguere due situazioni. La prima riguarda chi ha sempre avuto un permesso di soggiorno e al compimento dei diciotto anni non è riuscito a rinnovarlo trovandosi così in una situazione di irregolarità. La seconda comprende chi è nato in Italia ma non è mai stato regolare. Il passaggio alla maggiore età è un momento critico perché il permesso di soggiorno deve essere legato alla frequentazione di un corso di studi oppure alla firma di un contratto di lavoro. Ma non è detto che queste due condizioni ci siano. Non è raro il caso di chi, nonostante sia in Italia da molti anni e qui abbia portato avanti un percorso di formazione e di vita, rischi di essere rimpatriato.

Come già evidenziato nel *Rapporto* precedente, uno degli aspetti che più affligge i trattenuti nei Cie riguarda la presenza dei loro familiari all'esterno. In molti casi si tratta di

persone che vivono in Italia da anni e che qui hanno avuto dei figli, a volte con partner italiani. Queste situazioni possono essere sanate e definite in maniera più veloce rispetto alle normali procedure attualmente previste: in virtù della presenza di un figlio minore, ad esempio, sulle esigenze di sicurezza prevale il principio dell'unità familiare e il minore ha il diritto di vivere con il genitore. Tale procedura deve essere attuata previa domanda al tribunale per i minorenni. La risposta, in genere, impiega però molte settimane ad arrivare. E così il genitore si ritrova a trascorrere diverso tempo all'interno del Cie in attesa del parere del tribunale. Un intervento del giudice di pace che non convalidi il trattenimento sarebbe più veloce ed eviterebbe settimane o mesi di privazione della libertà.

Ancora da segnalare il persistere di trattenimenti di persone che sono di fatto inespellibili. E ciò è ancora più grave se una valutazione sulla non espellibilità è già stata fatta durante un precedente trattenimento.

Un esempio chiaro è quello delle persone rom che, come è stato riscontrato nel corso delle visite nei centri, vengono più volte reclusi perché non sanano mai la loro posizione giuridica. Una soluzione potrebbe essere quella del riconoscimento dell'apolidia - qualora vi fossero le condizioni per attuare la procedura - che eviterebbe loro di essere ripetutamente reclusi ai fini dell'identificazione. Ma questa pratica, anche quando accessibile, non viene quasi mai attivata per mancanza di informazioni sulla procedura e accade così che ci siano persone che vengono trattenute anche sei, sette volte. L'aspetto che più colpisce è che in rari casi quelle esperienze si concludono con l'avvio di un procedimento di regolarizzazione.

In Italia manca infatti una normativa organica in materia che consenta alle persone apolidi di essere riconosciute e godere pertanto dei diritti, nonché adempiere ai doveri, previsti a livello internazionale. Sul riconoscimento dello *status* di apolide e sulla semplificazione della procedura d'accesso ha lavorato la Commissione, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e il Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), elaborando un disegno di legge che è stato presentato alla fine di novembre 2015<sup>30</sup>.

La mancanza di informazioni rappresenta un aspetto critico anche in altre circostanze. Si pensi a quanti sbarcano sulle coste italiane e, in quanto irregolari, una volta identificati vengono trasferiti nei Cie senza aver avuto la possibilità di essere informati sulle procedure per l'asilo. È il caso di un migrante nigeriano a cui il giudice di pace di Roma aveva convalidato il trattenimento nel Cie di Ponte Galeria in seguito alla notifica di respingimento dopo essere stato soccorso in mare dalla nave San Giusto della Marina Militare a febbraio del 2014. Una volta recluso, l'uomo aveva presentato domanda di asilo e impugnato il provvedimento di respingimento perché riteneva che il suo diritto a ricevere informazioni sulla procedura di riconoscimento della protezione internazionale al momento dell'arrivo in Italia fosse stato violato. Come si legge nel ricorso, la misura del trattenimento nel Cie non sarebbe dovuta essere convalidata avendo egli diritto ad essere ospitato in un centro di accoglienza per richiedenti asilo, nella qualità di richiedente protezione internazionale. Il giudice di pace, piuttosto, avrebbe dovuto farsi carico di verificare la fondatezza della censura d'illegittimità del decreto di respingimento “per non essere stato il ricorrente informato sulla possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale”. La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso e annullato senza rinvio i

---

<sup>30</sup> <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46242.htm>.

provvedimenti di espulsione e trattenimento e la sentenza rappresenta un precedente importante richiamato successivamente in altri procedimenti<sup>31</sup>.

Un fatto analogo è accaduto a Bari a dicembre del 2015. Un uomo proveniente dalla Nigeria ha denunciato di essere giunto al porto di Taranto dove avrebbe provato a comunicare la volontà di richiedere asilo senza riuscire a fare domanda, a causa forse dell'assenza di mediatori nel momento dello sbarco. Per questo motivo avrebbe firmato alcuni documenti senza realmente comprendere di cosa si trattasse e realizzando solo in seguito che si trattava rispettivamente di un decreto di respingimento e di uno di trattenimento nel Cie di Bari. Entrambi sono stati impugnati e considerati illegittimi. Secondo il giudice, le questure di Bari e Taranto avrebbero violato la libertà personale del ricorrente, dato che in Italia, come recita la Carta costituzionale "non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge".

## **5. Aspetti sanitari**

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria dei trattenuti si confermava la difficoltà di rapporti del trattenuto col medico, percepito come custode, e la conseguente mancanza di fiducia da parte del paziente. Continuano a essere frequenti gli episodi di autolesionismo così come è elevato il numero di persone che assumono psicofarmaci, senza avere una adeguata assistenza psichiatrica.

Nel documento programmatico del Ministero dell'interno del 2013 sono state formulate alcune proposte in campo sanitario. Tra queste, la predisposizione di protocolli operativi e stipulazione di accordi con le diverse aziende sanitarie locali di riferimento. Questi strumenti da un lato permetterebbero agli operatori sanitari di garantire un'assistenza medica completa agli ospiti affetti da patologie specifiche, avendo particolare attenzione per quelle misure necessarie per il sostegno nei confronti delle situazioni vulnerabili; dall'altro, consentirebbero al Centro di avere all'esterno strutture sanitarie di riferimento per visite specialistiche ovvero, in casi di emergenza, di garantire agli ospiti i necessari approfondimenti diagnostico-terapeutici. Questo rilevante aspetto è stato recepito nel decreto del 20 ottobre 2014, ovvero il Regolamento recante "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione". L'articolo 3 è quello dedicato agli aspetti sanitari. Qui si fa preciso riferimento alla possibilità di sottoscrivere protocolli d'intesa con strutture sanitarie pubbliche per la prestazione delle cure e dei servizi specialistici.

## **6. Modalità di accesso**

Con la legge 46 del 2017, come già anticipato, l'accesso ai centri di permanenza per i rimpatri è previsto per gli stessi soggetti ammessi a visitare le carceri. Inoltre il decreto recepisce l'articolo 7, comma 5, lettera e) del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, ribadendo che

---

<sup>31</sup> Sentenza n. 5926/2015.

all'interno dei Cpr, il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale esercita tutti i poteri di verifica e di accesso.

In occasione delle visite ai centri di identificazione ed espulsione, la delegazione della Commissione ha spesso accolto al suo interno i sindaci delle città che ospitano i Cie o i consiglieri comunali e provinciali, impossibilitati ad entrare autonomamente in quelle strutture se non autorizzati dalla prefettura. Una maggiore facilità all'ingresso renderebbe più fluido e più stretto il legame con il territorio.

In molte occasioni i centri di identificazione ed espulsione ricorrono ai servizi messi a disposizione dall'amministrazione. Un caso emblematico è rappresentato dalla vicenda delle 69 donne nigeriane giunte in poche ore al Cie di Ponte Galeria a Roma direttamente dai luoghi dello sbarco, nel 2015. Due di loro sono da subito risultate in stato di gravidanza e dunque trasferite in strutture idonee al loro stato. L'uscita dal centro ha richiesto l'intervento degli assistenti sociali contattati direttamente dall'ente gestore che - ed è questo il passaggio cruciale - non era tenuto a farsene carico dal momento che erano state rilasciate. Questo passaggio, apparentemente semplice, non è scontato: l'amministrazione del centro, infatti, non ha alcuna convenzione con il Comune territorialmente competente e, nel caso in questione, le due strutture interessate (i servizi sociali e l'ente gestore) hanno amministrato la vicenda indipendentemente dall'esistenza di un accordo formale. L'ufficializzazione di forme di collaborazione e comunicazione tra i due soggetti resta un passaggio fondamentale per un inserimento quanto più possibile concreto del centro nel territorio.

## **7. Tutela delle vittime di tratta**

Negli ultimi tre anni, secondo le stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), si è verificato un incremento esponenziale del 600 per cento di arrivi via mare di donne africane, provenienti in modo particolare dalla Nigeria e potenziali vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale. Un aumento che è continuato anche nei primi sei mesi del 2017 e che coinvolge ragazze sempre più giovani - spesso minorenni - che diventano oggetto di violenza e di abusi già durante il viaggio verso l'Europa. In particolare, il fenomeno riguarda circa l'80% delle ragazze arrivate dalla Nigeria, il cui numero è passato da 1.500 nel 2014 a oltre 11.000 nel 2016<sup>32</sup>. Alcune di queste donne potenziali vittime di tratta e di sfruttamento sessuale sono state poi trattenute nei Cie italiani, senza poter avere accesso al circuito di protezione per le donne vittime di tratta.

Un caso che ha destato molta preoccupazione è quello accaduto a luglio del 2015 nel Cie di Ponte Galeria (l'unico in cui è presente il reparto femminile). Qui sono giunte direttamente da Augusta e Lampedusa 69 donne nigeriane. La presenza di un numero così elevato di giovani donne della stessa nazionalità e per lo più provenienti dalla Nigeria - come dimostra la letteratura - è proprio uno degli indicatori del fenomeno della tratta ma spesso le stesse donne non forniscono tutti gli elementi necessari per essere considerate vittime per una serie di motivi: non sono consapevoli di quello che sarà il loro destino in Italia, non sono informate sulla possibilità

---

<sup>32</sup> <http://www.italy.iom.int/it/notizie/rapporto-oim-sempre-pi%C3%B9-giovani-e-sempre-pi%C3%B9-vulnerabili-le-potenziali-vittime-di-tratta>



di chiedere protezione o, ancora, non vogliono denunciare immediatamente i loro sfruttatori per paura di ritorsioni contro i loro familiari. Successivamente alla convalida dei provvedimenti di respingimento e trattenimento da parte della autorità giudiziaria, tre donne sono state rilasciate perché in stato di gravidanza, mentre le restanti cittadine nigeriane hanno formalizzato istanza di protezione internazionale. In seguito la Commissione territoriale di Roma, tenendo conto del particolare contesto nigeriano, nonché dell'eventualità che le richiedenti fossero vittime di tratta di esseri umani, ha offerto supporto a tutte le richiedenti asilo, indirizzandole all'associazione «BeFree», che si dedica a questi temi e con cui è vigente una specifica convenzione<sup>33</sup>.

La procedura adottata in questo caso è l'unica attualmente praticabile. Infatti, al momento dello sbarco non è possibile prendere provvedimenti collettivi a tutela di queste donne se non sono loro stesse a denunciare la condizione di trafficate. Le donne nigeriane sbarcate in Italia ricevono un'informativa preventiva sulla tratta da parte dell'OIM. Ma gli operatori della stessa organizzazione riferiscono della difficoltà di svolgere questo lavoro al momento dello sbarco. Si tratta infatti di persone stremate dal viaggio appena compiuto e che spesso sono accompagnate da qualcuno che le controlla e che le dissuade dal parlare e dal denunciare. Il traffico è ben radicato in molte città italiane e le iniziative messe a punto per interromperlo o indebolirlo risultano quasi sempre vane. Il lavoro di informativa svolto dall'OIM è in ogni caso prezioso perché permette alle donne intercettate di avere gli strumenti necessari nel caso il cui volessero procedere con una semplice segnalazione o con una vera e propria denuncia. Attualmente le Commissioni territoriali svolgono un ruolo cruciale nell'individuazione di situazioni critiche e nella risoluzione delle stesse, come si evince dalla risposta del governo.

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni, alla luce di questa preoccupante situazione, raccomanda un rafforzamento della capacità di accoglienza delle vittime di tratta: in particolare di coloro che vengono individuate come tali già al momento dello sbarco. Questo passo consentirebbe di assicurare loro un'immediata protezione alle vittime e di poterle allontanare dagli sfruttatori, spesso a bordo degli stessi barconi. In tal senso sarebbe utile prevedere la creazione di luoghi protetti, delle "case di fuga" dedicate esclusivamente a questi casi. Inoltre, è necessario prevedere meccanismi di protezione della vittima di tratta a prescindere dalla denuncia dei responsabili del crimine poiché questo passaggio spesso avviene in seguito a un periodo di riflessione e di presa di consapevolezza.

Fondamentale risulta quindi nel contesto attuale, anche in merito al fenomeno della tratta di essere umani, la formazione specifica delle figure professionali (forze dell'ordine, operatori, mediatori, giudici di pace) coinvolte nelle procedure di identificazione, trattenimento, espulsione e rimpatrio degli stranieri per assicurare un'accurata valutazione di ogni singolo caso ed evitare che il trattenimento diventi prassi automatica.

Si ricorda che nel 2014 è stato emanato il d.lgs. n. 24 per recepire la direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, un passo importante nella sistematizzazione degli interventi. Il decreto prevedeva, entro il 28 giugno 2014, l'adozione del «Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli

---

<sup>33</sup> In merito a questa vicenda, si veda la risposta dell'allora vice ministro dell'Interno Filippo Bubbico il 14 gennaio 2016 ad alcune interrogazioni:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=938135>.

esseri umani» e di altri provvedimenti tra cui quello relativo ai meccanismi di determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta e il nuovo programma unico di emersione, assistenza e integrazione in favore di stranieri (compresi i cittadini UE) vittime di tratta e riduzione in schiavitù nonché di stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento che corrano concreti pericoli per la loro incolumità. Il 26 febbraio 2016 il Consiglio dei Ministri ha adottato il Piano d'azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani 2016-2018 finalizzato a individuare strategie di intervento pluriennali.

## **8. Le alternative al trattenimento**

Il Testo Unico prevede al comma 1-*bis* dell'art. 14, prevede la possibilità di applicare misure alternative al trattenimento. Con esclusione delle espulsioni per motivi di pericolosità sociale o per motivi di prevenzione del terrorismo, il questore, invece del trattenimento, può disporre la consegna del passaporto, l'obbligo di dimora e l'obbligo di presentazione periodica presso un ufficio della forza pubblica<sup>34</sup>. L'obiettivo di queste misure consiste nell'evitare il trattenimento nei confronti di stranieri irregolari titolari di passaporto valido e quindi già identificati, che non presentano profili di pericolosità. Non sono tuttavia disponibili dati in merito al ricorso effettivo a tali misure alternative.

## **9. Il rimpatrio volontario assistito**

La misura del Ritorno volontario assistito (RVA) è la possibilità che viene offerta ai cittadini dei paesi terzi presenti nei paesi UE di ricevere aiuto per ritornare in modo volontario e consapevole nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza e con un'assistenza adeguata. È prevista dalla direttiva UE Rimpatri del 2008 e regolata in Italia dalla l. 129/11 e dalle relative linee guida<sup>35</sup>, e riguarda prioritariamente (art. 4):

a) soggetti vulnerabili di cui all'art. 19, comma 2-*bis*, del Testo Unico (ad es. disabili, donne sole con bambini, anziani, persone con gravi problemi di salute fisica e/o mentale, senza fissa dimora);

b) vittime di tratta, soggetti affetti da gravi patologie, richiedenti la protezione internazionale e titolari di protezione internazionale o umanitaria;

c) cittadini stranieri che non soddisfano più le condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno;

d) cittadini stranieri, già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del Testo Unico, trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione ai sensi dell'art. 14, comma 1, del medesimo Testo Unico;

---

<sup>34</sup> V. in merito quanto riportato nella scheda Asgi curata dall'avv. Guido Savio:

[https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwiJ24WY0YbXAhXFvxOKHbhMDrsQFghGMAU&url=http%3A%2F%2Fwww.asgi.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F09%2F2016\\_DEF\\_Scheda-esecuzione-espulsioni.pdf&usq=AOvVaw2jzbGz2SRF5wCeewg4cUHR](https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwiJ24WY0YbXAhXFvxOKHbhMDrsQFghGMAU&url=http%3A%2F%2Fwww.asgi.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F09%2F2016_DEF_Scheda-esecuzione-espulsioni.pdf&usq=AOvVaw2jzbGz2SRF5wCeewg4cUHR)

<sup>35</sup> DM del 27.10.11.

e) cittadini stranieri, già destinatari di un provvedimento di espulsione a cui sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria ai sensi dell'art. 13, comma 5, del Testo Unico.

f) cittadini stranieri la cui richiesta d'asilo è stata respinta che decidono di non fare ricorso o che hanno beneficiato di un qualche tipo di protezione la cui necessità nel frattempo è venuta meno.

Tutte le persone che beneficiano dei programmi di RVA rinunciano al loro status e quindi all'eventuale permesso di soggiorno o alla richiesta di protezione internazionale se avviata, ma non sono oggetto di divieti al reingresso regolare in Italia. Tali programmi sono finanziati, al momento, attraverso il Fondo europeo per i rimpatri.

<b>RIMPATRI VOLONTARI ASSISTITI REALIZZATI NELL'AMBITO DEL FONDO RIMPATRI 2008-2015</b>	
<b>SUDDIVISI PER ANNO SOLARE</b>	
<b>Anno solare</b>	<b>Rimpatri effettuati</b>
2009	162
2010	160
2011	480
2012	773
2013	1.036
2014	951
2015	411

A giugno 2015 si è chiuso il primo ciclo di programmazione del Fondo solidarietà e gestione dei flussi migratori che, in Italia, ha coinciso con la costruzione di un sistema per l'attuazione del Ritorno volontario assistito (RVA). Secondo quanto riferito dal Ministro dell'interno, i rimpatri volontari e assistiti nel 2015 sono stati 411.

Grazie all'istituzione del Fondo europeo per i rimpatri sotto la direzione e con il contributo del Ministero dell'interno, nel corso dei sei anni di programmazione, è stato promosso un sistema di riferimento nazionale sul RVA attraverso la costituzione di una rete nazionale, la rete RIRVA (Rete Italiana per il Ritorno volontario assistito - NIRVA dal 2009 al 2012). Questo significativo aumento del ricorso alla misura e dell'intenzione di accedervi da parte di cittadini di paesi terzi è dovuto sia ad una maggior conoscenza dei servizi offerti dai programmi di ritorno, sia alla crisi economica che ha impedito a molti migranti di proseguire un positivo progetto migratorio in Italia.

In relazione alle misure di rimpatrio il programma nazionale FAMI prevede approssimativamente 9.500 RVA con reintegrazione per il periodo 2014-2020. A marzo 2016 è stato pubblicato il bando del Ministero dell'interno per la presentazione di *Progetti per la realizzazione di interventi di Rimpatrio volontario assistito comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine* a

favore di 3.200 cittadini di paesi terzi (vulnerabili e non) ammissibili alla procedura<sup>36</sup>. Le proposte progettuali presentate sono state esaminate da una apposita Commissione di valutazione che ha approvato 5 progetti.

Tali progetti hanno il compito di realizzare, entro il 31 marzo 2018, interventi di Rimpatrio volontario assistito e reintegrazione (RVA&R) a favore di 2.905 cittadini di paesi terzi, vulnerabili e non, ammissibili per il rimpatrio volontario assistito secondo quanto previsto dall'art. 11 del Regolamento (UE) n. 516/2014, comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nei rispettivi Paesi di origine.

Nel 2016, con l'avvio del nuovo ciclo, sono partite 136 persone. Le prime 5 nazionalità sono state Bangladesh, Nigeria, Perù, Senegal e Marocco.

Il rimpatrio volontario assistito è una delle misure che andrebbero incentivate e promosse in alternativa al trattenimento. In base a quanto previsto dalla normativa vigente, infatti, gli stranieri irregolari rintracciati dalle forze dell'ordine, hanno diritto ad accedere alle misure alternative al Cie, eccetto in caso di rischio di fuga (che secondo la legislazione sussiste quando

---

<sup>36</sup> Si legge nel bando: "Ciascuna proposta progettuale dovrà prevedere interventi di RVA&R a favore di minimo di 200 e di un massimo di 2.200 cittadini di paesi terzi e prevedere almeno le attività di seguito descritte.

a) Individuazione dei potenziali destinatari ammissibili al Programma di Rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, in conformità al quadro regolamentare FAMI attraverso:

- sensibilizzazione e coinvolgimento delle comunità straniere/associazioni di cittadini di paesi terzi di riferimento presenti sul territorio nazionale e con enti pubblici e privati operanti nel settore in grado di segnalare cittadini stranieri interessati;

- orientamento e informazione specifica sulla misura ai potenziali candidati al ritorno;

- analisi e indagini ad hoc sulle condizioni e sulle opportunità di contesto socioeconomico del paese di ritorno finalizzato all'efficace predisposizione dei piani di reintegrazione ed alla effettiva e positiva realizzazione degli stessi;

- definizione di forme di collaborazione con le Autorità locali e/o con le organizzazioni che operano nel paese di origine, che seguiranno il cittadino straniero nel percorso di reintegrazione. definizione di forme di collaborazione con le autorità locali e/o con le organizzazioni che operano nel paese di origine, che seguiranno il cittadino straniero nel percorso di reintegrazione.

b) Accompagnamento alla partenza dei destinatari ammissibili alla misura attraverso *counselling* da parte di personale specializzato, servizi di informazione, mediazione culturale e ove opportuno, supporto psicologico, per tracciare un profilo del richiedente ed evidenziare le ragioni del ritorno e la sua fattibilità. Il beneficiario dovrà altresì provvedere a tutte le operazioni, inclusa la registrazione delle istanze di accesso al programma di ritorno sull'apposita piattaforma RVA del Ministero dell'interno, necessarie al rilascio dell'autorizzazione al rimpatrio da parte delle competenti Autorità territoriali come disciplinato dalla normativa vigente.

c) Definizione del piano individuale di reintegrazione per ciascun soggetto/famiglia rimpatriata. Il piano dovrà essere sviluppato secondo un approccio personalizzato, che tenga conto delle caratteristiche e delle esigenze del soggetto/famiglia rimpatriata e che arrivi a definire un progetto individuale di reintegrazione e la specifica assistenza necessaria alla sua realizzazione.

d) assistenza alla fase di pre-partenza anche con il supporto degli enti locali territorialmente interessati. Nell'ambito di tale attività sono altresì previste attività di cooperazione con le autorità consolari e i servizi per gli immigrati dei paesi di origine per il rilascio veloce dei relativi documenti di viaggio.

e) assistenza al viaggio di ritorno: organizzazione dei viaggi di ritorno (anche prevedendo il supporto per la mobilità interna sul territorio nazionale), assistenza all'aeroporto di partenza e al momento dell'arrivo a destinazione. Ove opportuno è necessario prevedere l'accompagnamento sanitario e/o il trattamento di particolari esigenze di salute dei cittadini stranieri che hanno aderito al progetto di ritorno volontario assistito.

f) erogazione a tutti i destinatari previsti di un contributo pre-partenza di prima sistemazione pari a 400 euro al momento della partenza.

g) attuazione del piano di reintegrazione e specifica assistenza in loco definita nel piano individuale di reintegrazione per almeno 6 mesi a partire dalla data di rientro nel paese di origine.

h) monitoraggio ex post della reintegrazione: al fine di valutare l'esito del percorso, il proponente dovrà garantire il monitoraggio del processo di reintegrazione in itinere e a conclusione del percorso per mezzo di appositi report."

lo straniero non è in grado di esibire un passaporto o altro documento equipollente), e richiedere che, in luogo del trattenimento, gli sia dato un termine per lasciare volontariamente l'Italia (periodo che varia tra i 7 e i 30 giorni). Per incentivare il ricorso a questa procedura, sarebbe opportuna l'introduzione della revoca del divieto di reingresso (attualmente dai 3 ai 5 anni) per gli stranieri irregolari che collaborino alla loro identificazione e al rimpatrio.

### **10. Il Cie di Ponte Galeria (Roma)**

Nel 2017 il senatore Luigi Manconi, presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, ha visitato tre volte il centro di identificazione ed espulsione di Ponte Galeria: il 6 gennaio, il 25 febbraio e il 6 maggio.

In tutte le occasioni erano presenti il direttore del centro e il vice prefetto responsabile dell'area IV della Prefettura di Roma e, nella visita del 25 febbraio, anche i vertici dell'ufficio immigrazione della Questura di Roma.

La struttura, secondi i dati del Ministero dell'interno a dicembre 2016, ha una capienza teorica di 250 persone, ma la capienza effettiva è di 125 posti. Il centro attualmente ospita solo donne in seguito alla chiusura di alcuni reparti oltre un anno fa, danneggiati da un incendio scoppiato durante una protesta. È in corso la procedura per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione in vista della riapertura dei reparti danneggiati. Ad aggiudicarsi la gestione del centro dal dicembre 2014 al dicembre 2017 sono state la società francese GEPSA e l'associazione culturale Acuarinto. La spesa *pro die pro capite* è di circa 29 euro (la base d'asta nel bando era di 30 euro *pro capite pro die*).

Da un punto di vista materiale la struttura si presenta in buone condizioni e i servizi offerti, da quanto potuto riscontrare nel corso delle visite, sono soddisfacenti sia per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e psicologica sia per la mediazione. Le stanze ospitano fino a 6 persone. C'è una mensa dove vengono distribuiti i pasti forniti da un servizio di ristorazione esterno. Vi sono alcune associazioni (BeFree, Differenza Donna e Sant'Egidio) che entrano regolarmente nel Cie e offrono supporto alle persone più vulnerabili e, in particolare, alle vittime di tratta.

In tutte e tre le visite il numero delle persone trattenute non ha mai superato le cento presenze: 48 il 6 gennaio, 97 il 25 febbraio e 62 il 6 maggio. La nazionalità maggiormente presente è sempre quella nigeriana che, nella visita di febbraio, ha raggiunto le 45 unità.

Nel corso del 2016 non si sono quasi mai superate le 50 presenze, spesso il numero di donne trattenute era di venti, trenta persone. L'aumento delle presenze, secondo quanto riferito dai responsabili dell'ufficio immigrazione, è da attribuire alla decisione del tribunale di Roma di convalidare il trattenimento anche a fronte della richiesta d'asilo, come previsto dalla legge vigente in caso di rischio di fuga, di pericolosità o qualora si ipotizzi un ricorso strumentale alla richiesta d'asilo per evitare il rimpatrio forzato (art. 6 del d.lgs. 142/2015). Se una persona destinataria di un provvedimento di espulsione e quindi trattenuta in un Cie fa richiesta d'asilo, infatti, spetta al tribunale competente decidere se sussistono le condizioni per convalidare il trattenimento nel Cie o se il richiedente asilo può uscire dal Cie ed essere immesso nel circuito d'accoglienza. Nel corso del 2016 una buona parte delle donne che hanno chiesto asilo dal Cie

hanno lasciato la struttura e sono entrate in centri d'accoglienza per richiedenti. Nelle prime settimane del 2017, a quanto risulta dal numero di presenze registrate, sono invece stati convalidati diversi trattenimenti nel Cie.

In generale le persone lì recluse sono tutte destinatarie di un provvedimento di espulsione e nella maggior parte dei casi hanno fatto richiesta di asilo in seguito all'ingresso nella struttura. Per quanto riguarda la popolazione trattenuta, da quanto è stato possibile apprendere dai funzionari di polizia e dalle donne incontrate nel corso delle visite, la gran parte delle altre sono state fermate nel corso di controlli di polizia ed essendo prive di un permesso di soggiorno, sono state trattenute per essere identificate ed eventualmente rimpatriate nei paesi di origine. Alcune delle donne marocchine e tunisine presenti il 25 febbraio hanno dichiarato di essere giunte al Cie direttamente dallo sbarco in Sicilia o in Calabria, dopo essere state foto-segnalate secondo quanto previsto dalle procedure europee nell'ambito dell'approccio *hotspot*. Non avendo chiesto asilo nel corso dell'identificazione, sono risultate irregolari e quindi da rimpatriare. Solo una volta giunte a Ponte Galeria, hanno deciso di fare la domanda di protezione. Sono ora in attesa di essere ascoltate dalla Commissione territoriale di Roma.

In tutte e tre le visite erano trattenute donne, di diverse nazionalità, che si trovano in Italia da molti anni, hanno lavorato in nero come badanti o come *baby-sitter* dopo essere entrate con un visto turistico, senza avere avuto la possibilità di essere messe in regola e avere un permesso di soggiorno. Oppure, entrate regolarmente, non sono riuscite a rinnovare il permesso di soggiorno.

Anche in quest'occasione, la Commissione ha avuto modo di riscontrare la presenza nel Cie di alcune giovani donne di etnia rom provenienti dai campi di diverse città d'Italia. Come è noto, sono persone che, pur essendo nate in Italia e avendo sempre vissuto nel nostro paese, difficilmente hanno accesso alle procedure per ottenere la cittadinanza italiana o lo status di apolide. Né le ambasciate dei presunti paesi di provenienza le riconoscono come loro cittadine e possono essere rimpatriate. Passati i 90 giorni di trattenimento, tempo massimo previsto dalla legge, vengono rilasciate.

Un discorso a parte va fatto per le donne nigeriane: sono spesso vittime di tratta costrette a prostituirsi e, nonostante la legge preveda la possibilità di denunciare chi le sfrutta e ottenere una protezione, sono pochissimi i casi in cui le donne, aiutate dalle associazioni in un lungo e delicatissimo percorso di presa di consapevolezza e di fiducia, decidono di rivolgersi alle forze dell'ordine e di uscire dalla rete dello sfruttamento.

Sono spesso vittime di sfruttamento anche le donne cinesi, ormai da un paio di anni spesso presenti nel Cie, arrivate con un visto turistico e fermatesi in Italia per poi essere impiegate e in molti casi sfruttate come lavoratrici o, sempre più spesso, come prostitute. Il 6 maggio erano trattenute 9 donne cinesi arrivate in seguito a una retata nei centri massaggi romani del 29 e 30 marzo 2017.

Nel corso della visita del 6 maggio è stata riscontrata la presenza di una donna con evidenti problemi psichici affetta da un importante disturbo della personalità, che, qualora si fosse proceduto con una valutazione, sarebbe dovuta rientrare nella categoria di vulnerabilità stabilita dal decreto 142/2015.

### III. GLI HOTSPOT IN ITALIA

#### 1. L'approccio *hotspot*

L'attivazione dell'approccio *hotspot* previsto dall'Agenda europea sulle migrazioni del maggio 2015<sup>37</sup> ha determinato alcune novità nell'ambito delle procedure di identificazione dei migranti, con delle ripercussioni anche in merito al trattenimento di persone straniere nei centri di identificazione e di espulsione in Italia. Nell'Agenda sono state stabilite le misure necessarie a governare i flussi migratori verso l'Europa con una prospettiva a breve, medio e lungo termine. Tra queste, l'apertura di *hotspot* collocati nei luoghi dello sbarco (in Italia Lampedusa, Taranto, Trapani e Pozzallo), dove effettuare la registrazione e l'identificazione tramite rilievi dattilografici delle persone sbarcate. Anche a Messina da alcune settimane risulta attivo un *hotspot*, con capienza di 250 posti. Come dichiarato dal prefetto Gabrielli, capo della Polizia, nell'audizione in Commissione diritti umani dell'8 marzo 2017<sup>38</sup>, le località sede di queste strutture sono naturalmente la destinazione privilegiata dove vengono trasportati i migranti soccorsi in mare. Tuttavia, l'attuale capacità ricettiva ha consentito di assorbire nei punti di crisi una percentuale non maggioritaria degli stranieri (29,1%). Oltre il 70% di questi sono, invece, condotti in altri porti, dove vengono attuate le prescritte procedure, anche di identificazione.

PRESENZE HOTSPOT AL 16/10/2017		
Hotspot	Ricettività	Presenze
Trapani	400	330
Pozzallo (RG)	300	5
Taranto	400	9
Messina	250	130
Lampedusa	500	563
<b>TOTALE</b>	<b>1850</b>	<b>1037</b>

<sup>37</sup> Per l'Agenda europea sulla migrazione v. nota 19 a pag. 16.

<sup>38</sup> <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1008260>

Rimane tuttavia ancora da definire la natura giuridica degli *hotspot*. La legge 46/2017, introduce il nuovo art. 10-ter del T.U. immigrazione e stabilisce, al comma 1, che lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto in appositi "punti di crisi" per le esigenze di soccorso e di prima accoglienza. I punti di crisi possono essere allestiti nelle strutture di cui al decreto-legge n. 451 del 1995, ossia i CDA (centri di accoglienza) istituiti per rispondere alle emergenze degli sbarchi dei profughi provenienti dall'ex Jugoslavia. Oppure possono essere allestiti all'interno delle strutture di prima accoglienza, come disciplinate dal d.lgs. n. 142 del 2015, che adempiono anche alle esigenze di espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica dello straniero. Tuttavia, l'inquadramento degli *hotspot* all'interno di quelle strutture non permette di definire le modalità entro cui il cittadino straniero da identificare può essere limitato nella sua libertà personale.

L'UNHCR, nella nota sul disegno di legge n. 2705 di conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017, n.1339, ha espresso la propria preoccupazione per l'istituzione dei cosiddetti "punti di crisi" all'interno dei centri di primo soccorso e accoglienza. A causa della limitata regolamentazione della loro funzione, tali "punti di crisi" rischiano di introdurre un elemento di incoerenza nella complessa architettura del sistema d'accoglienza italiano, delineato con l'accordo tra Stato ed Enti locali del luglio 2014 e dal novellato d.lgs. 142/2015. L'Agenzia delle Nazioni unite ritiene invece che sarebbe più opportuno dare una puntuale disciplina ai CPSA, in relazione alla funzione degli stessi, ai tempi di permanenza, ai servizi erogati, alle garanzie per le persone ospitate e alle misure restrittive della libertà personale, che comunque non dovrebbero riguardare i richiedenti asilo.

Come si legge nella *Roadmap* del Ministero dell'interno, il documento d'attuazione dell'Agenda pubblicato a fine settembre 2015, in seguito all'identificazione negli *hotspot*, "le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari *regional hub* presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei *regional hub* dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di identificazione ed espulsione" per poi essere rimpatriati. A giugno 2016 il Ministero dell'interno ha emanato un documento contenente le procedure operative standard di attuazione dell'approccio *hotspot*<sup>40</sup>.

Sempre nella *Roadmap* si legge che "una politica di rimpatrio efficace rappresenta uno degli elementi essenziali del pacchetto di misure presentate dalla Commissione nel quadro dell'Agenda europea sulle migrazioni". La Commissione europea ha presentato un piano d'azione dell'UE sul rimpatrio<sup>41</sup> che definisce le misure immediate e le misure a medio termine che gli Stati membri devono adottare per favorire il rimpatrio volontario, rafforzare l'attuazione della direttiva rimpatri, migliorare la condivisione delle informazioni, rafforzare il ruolo e il mandato di Frontex nelle operazioni di rimpatrio e creare un regime integrato di gestione dei rimpatri. In

---

39

[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/004/823/DOTT\\_DE\\_BONIS\\_UNHCR.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/004/823/DOTT_DE_BONIS_UNHCR.pdf)

<sup>40</sup> [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots\\_sops\\_-\\_versione\\_italiana.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf)

<sup>41</sup> COM(2015) 453.



parallelo, la Commissione ha adottato un manuale sul rimpatrio con l'intento di offrire alle autorità nazionali competenti istruzioni pratiche per l'esecuzione del rimpatrio dei migranti che non hanno diritto di restare nell'Unione europea.

Tuttavia, la politica sui rimpatri presenta alcuni elementi di criticità, in quanto non sempre di facile attuazione, considerati i costi altissimi, la necessità del "riconoscimento" dell'autorità consolare del paese di provenienza e i limiti ben precisi per l'uso coercitivo delle misure di rimpatrio fissati dalla direttiva 2008/115/CE<sup>42</sup>.

Nella *Roadmap* del Ministero dell'interno si sottolinea che “ci sono alcune difficoltà oggettive che ostacolano l'efficacia delle procedure finalizzate alla realizzazione del rimpatrio forzato, causate dai tre seguenti aspetti:

- adeguata *capacity* di posti nelle strutture che prendono in carico quegli stranieri che devono essere identificati per poi rimpatriarli;
- cooperazione da parte delle autorità dei Paesi interessati, senza le quali non è possibile individuare la nazionalità e i documenti di viaggio, necessari per procedere al ritorno forzato degli stranieri;
- priorità della procedura di asilo, che può essere caratterizzata da richieste strumentali da parte di stranieri che non possono beneficiare della protezione internazionale”.

Riguardo al primo punto si prevedeva quindi l'aumento del numero di posti nei Cie nazionali, e si ipotizzava la riapertura di quelli di Milano (132 posti) e di Gradisca d'Isonzo (248 posti), dove poter attuare tutte le procedure che sono necessarie per il rimpatrio forzato dei migranti irregolari.

Per quanto attiene alla cooperazione con i paesi di origine, si ricorda che i rimpatri sono effettuati solo verso quei paesi con cui esiste un accordo di riammissione<sup>43</sup>. Finora sono state formalizzate dal nostro paese intese con l'Egitto nel 2007 e con la Tunisia nel 2011 e più recentemente con la Nigeria e il Marocco. Sono, inoltre, in corso i contatti per la negoziazione di analoghe intese con le autorità di Bangladesh, Costa d'Avorio, Ghana, Pakistan e Senegal. Il capo della Polizia Gabrielli, intervenendo l'8 marzo 2017 in audizione presso la Commissione diritti umani, ha ribadito che nel corso degli anni, sono stati 30 gli accordi di riammissione siglati, di cui 17 con Stati membri dell'Unione e 13 con Paesi terzi. A questi si aggiungono le

---

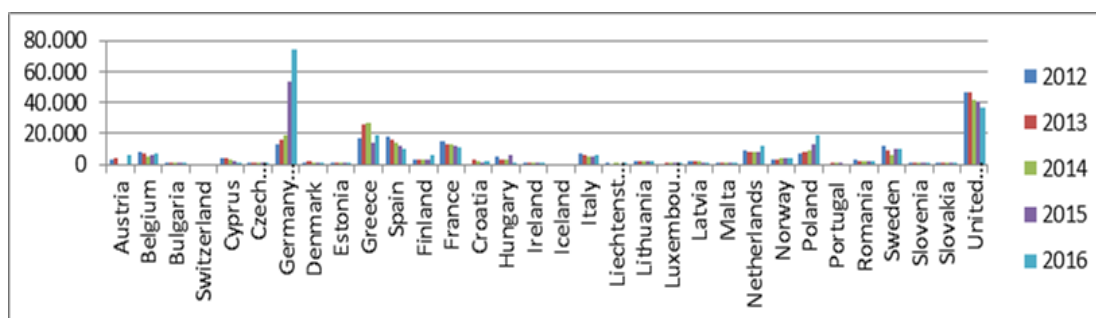
<sup>42</sup> Secondo tale direttiva un Paese dell'UE deve emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino non UE il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare. Per la partenza volontaria viene fissato un periodo di durata compresa tra sette e trenta giorni. Qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria o per mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio da parte del cittadino entro il periodo concesso per la partenza volontaria, gli Stati membri devono ordinare il suo allontanamento, solo in ultima istanza con misure coercitive, che siano proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza. In casi specifici, e qualora misure meno coercitive (cauzione, ritiro del passaporto, obbligo di dimora) risultino insufficienti, gli Stati membri possono trattenere il cittadino sottoposto a procedure di rimpatrio: quando sussiste un rischio di fuga o il cittadino evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile e non può superare i sei mesi.

<sup>43</sup> Dal 1996 l'Italia ha iniziato a stipulare una serie di accordi bilaterali finalizzati alla riammissione nei territori di provenienza o di transito di immigrati illegali ed alla cooperazione tra forze di polizia, a cui vanno aggiunti gli accordi relativi al controllo dell'immigrazione e delle frontiere. L'obbligo di riammissione riguarda le persone che non soddisfano (o non soddisfano più) le condizioni di ingresso e soggiorno negli Stati contraenti secondo procedure diversificate a seconda degli accordi.

intese che vengono stipulate direttamente dal Dipartimento di polizia con gli omologhi organi paesi a forte vocazione migratoria, intese di natura tecnico-operativa, che possono essere stipulate ad un livello infra-governativo, in quanto non implicano scelte di natura politica, ma si limitano a misure di fluidificazione di procedure già contemplate dall'ordinamento. Ad agosto 2016 è stato firmato col Sudan un accordo di cooperazione tra forze di polizia in materia di rimpatri, iniziativa di cui la Commissione diritti umani del Senato si è occupata da vicino<sup>44</sup> a seguito del rimpatrio di un gruppo di cittadini sudanesi, con un volo in partenza dall'aeroporto di Torino il 24 agosto<sup>45</sup>.

Con il rinvio nei paesi di origine di 226.150 cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nel territorio dell'Unione, il 2016 è stato l'anno in cui nell'Unione europea è stato realizzato il maggior numero di rimpatri dal 2012<sup>46</sup>. Circa un terzo del totale dei rimpatri (74.080, pari al 33%) è stato effettuato dalla Germania. Il secondo paese con il più alto numero di rimpatri è il Regno Unito (36.445, ovvero il 16% del totale), seguito da Grecia (19.055 rimpatri) e Polonia (18.530 rimpatri).

Rimpatri effettuati dagli Stati membri dell'Unione europea nel periodo 2012 - 2016



Nel 2016 l'agenzia Frontex ha organizzato 232 operazioni di rimpatrio da tutti gli Stati membri per 10.7000 migranti irregolari, aumentando notevolmente l'efficacia dell'azione rispetto

<sup>44</sup> v. il paragrafo relativo alla visita all'*hotspot* di Taranto.

<sup>45</sup> Come specificato in audizione dal Capo della polizia: "Il caso ha riguardato 47 cittadini sudanesi, venticinque dei quali provenienti da Taranto e già destinatari di provvedimenti di espulsione regolarmente convalidati, e altri ventidue rintracciati il precedente 22 agosto a Ventimiglia, per i quali venivano subito avviate le previste procedure di identificazione e di allontanamento coattivo dal territorio nazionale. Nel corso di tali procedure, sia in sede di intervista che in sede di giudizio di convalida, ciascuno dei ventidue - benché informato di tale possibilità - esprimeva la volontà di non richiedere asilo politico. Il 24 agosto, quindi, l'intero gruppo veniva accompagnato a Torino. Solo 40 venivano però imbarcati su un volo charter per Khartoum. Gli altri sette, per i quali non era stato possibile reperire un posto a bordo dell'aereo, venivano trasferiti e trattenuti presso il Cie torinese. Come di prassi, al momento dell'ingresso in questa struttura è stato loro consegnato l'opuscolo informativo sui propri diritti e doveri. Il successivo 26 agosto, durante l'udienza di convalida del trattenimento, due di essi esprimevano la volontà di richiedere la protezione internazionale, formalizzando la relativa richiesta il 28 agosto successivo. Nei giorni seguenti anche i restanti cinque decidevano di presentare un'analoga richiesta. Saggiungo che tutti questi cittadini sudanesi hanno ottenuto, in tempi diversi, lo status di protezione internazionale. L'attività svolta sia stata mossa nel rispetto, non solo formale ma anche sostanziale, delle procedure previste e attuando il principio della valutazione caso per caso delle singole posizioni"

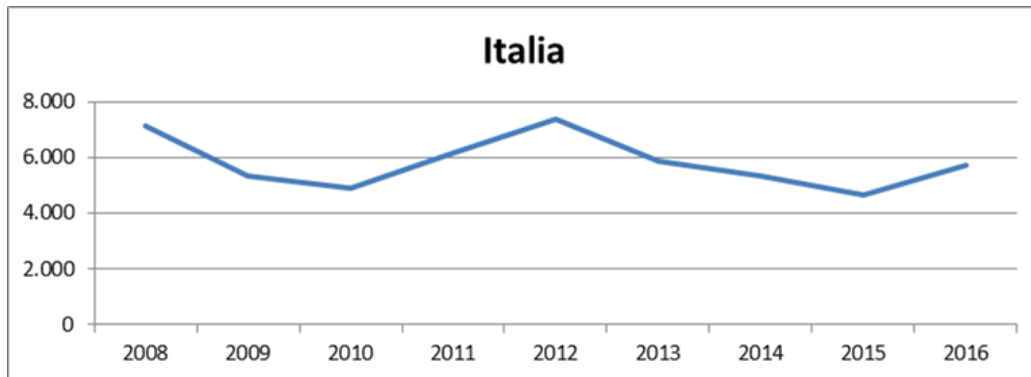
(<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=1008260>).

<sup>46</sup> Dati Eurostat: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1039821/index.html>

al 2015, anno in cui i rimpatri hanno riguardato 3.565 migranti irregolari divisi in 66 operazioni<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, nel 2016 sono stati effettuati 5.715 rimpatri (dati Eurostat).

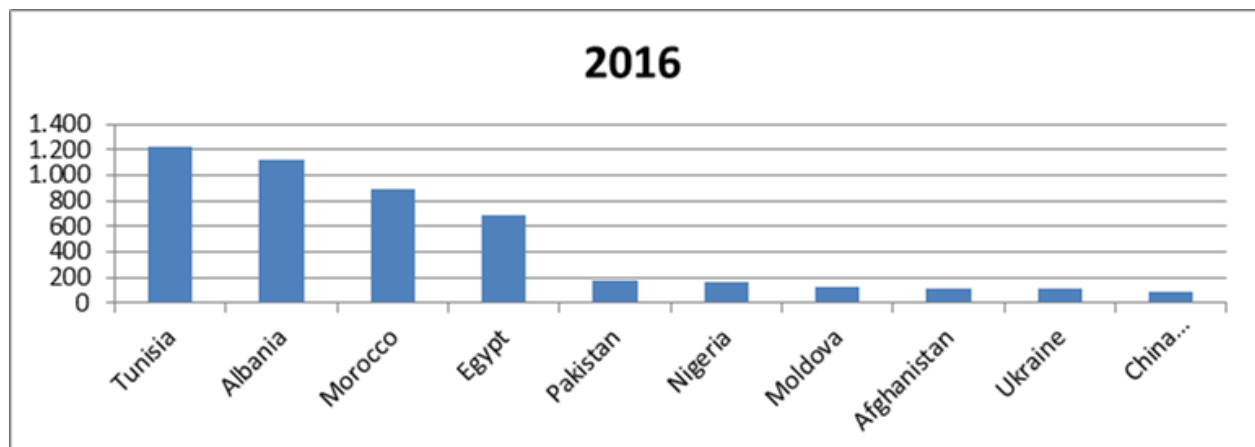
Rimpatri effettuati dall'Italia nel periodo 2008-2016



I principali paesi di destinazione dei rimpatri effettuati dall'Italia sono Tunisia (1.225), Albania (1.115), Marocco (895), Egitto (685), Pakistan (175) e Nigeria (165).

Sono stati effettuati 43 voli charter per il rimpatrio di 1.094 cittadini tunisini espulsi, a cui deve aggiungersi il già citato volo di rimpatrio per il Sudan effettuato nell'agosto del 2016 con 40 cittadini sudanesi espulsi. Sono inoltre stati 6 i voli, congiunti con altri stati europei, per la Nigeria per un totale di 151 cittadini nigeriani rimpatriati.

Rimpatri effettuati dall'Italia nel 2016 - Principali paesi di destinazione



Il ministro dell'interno, Marco Minniti, ha dichiarato alla stampa il 3 maggio 2017 che “sono 6.242 le persone rimpatriate nel giro di un mese verso paesi nordafricani come la Tunisia, con un aumento del 24% rispetto al 2016”.

<sup>47</sup> V. la relazione sull'attività dell'agenzia della Commissione europea COM (2017) 42. Dal 6 ottobre 2016 è stata varata la Guardia di frontiera e costiera europea (vedi il regolamento (UE) 2016/1624), modificando la base giuridica di Frontex, in modo da ampliarne le funzioni e le capacità.

Sulle modalità del rimpatrio e le eventuali criticità che possono presentarsi in termini di tutela dei diritti umani, si rimanda a quanto evidenziato dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale cui è stato affidato dal marzo 2016 anche il compito di monitoraggio dei rimpatri non volontari, almeno in tutte le fasi in cui la persona è vincolata nei suoi movimenti e condotta contro la sua volontà verso altri luoghi<sup>48</sup>. Le raccomandazioni espresse dal Garante riguardano le modalità di comunicazione e informazione sul rimpatrio, le procedure di consegna alle autorità del paese di rimpatrio, la riconoscibilità degli operatori di scorta, la tutela dei beni di proprietà dei rimpatriandi, l'accesso a un interprete, la formazione del personale impiegato nelle operazioni.

### 1.1 Alcune riflessioni

Il bilancio dell'approccio *hotspot*, analizzando i dati, non può che considerarsi deficitario ed evidenziare un sostanziale fallimento del piano europeo: a fronte del raggiungimento di un tasso di identificazioni di quasi il 100%, non sono corrisposti risultati positivi in termini di persone ricollocate e persone rimpatriate.

Riguardo alla *relocation*, il programma dell'Unione europea che ha disposto il trasferimento verso gli altri Stati membri di un numero di cittadini di determinati paesi terzi che hanno presentato una domanda di protezione internazionale in Italia o in Grecia e che sono arrivati fra il 24 marzo 2015 e il 26 settembre 2017, nella XV Relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento<sup>49</sup>, presentata dalla Commissione europea il 6 settembre scorso, alla data del 4 settembre sono stati ricollocati 27.700 cittadini di paesi terzi, dei quali 19.244 dalla Grecia e 8.451 dall'Italia, a fronte dei 160.000 previsti nel 2015<sup>50</sup>.

Nello stesso tempo si è registrato un aumento consistente delle richieste d'asilo in Italia rispetto all'anno precedente. Nel 2016 sono state 123.482 rispetto alle 83.970 richieste totali del 2015. I richiedenti provenivano in primo luogo da Nigeria, Pakistan, Gambia, Senegal ed Eritrea. Nel primo semestre 2017 le domande di protezione internazionale complessivamente presentate

---

<sup>48</sup> v. i resoconti dei monitoraggi disponibili sul sito del Garante:

(<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/rapporti.page>); e la relazione annuale 2017 presentata al Parlamento, pp. 110-123:

[https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiooP\\_4\\_f7WAhVL7xQKHazYCagQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.garantenazionaleprivatiliberta.it%2Fgnpl%2Fresources%2Fcms%2Fdocuments%2Fbc9d71fe50adf78f32b68253d1891aee.pdf&usq=AOvVaw3G6hXG8jLkyFLu2f0Tt61l](https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiooP_4_f7WAhVL7xQKHazYCagQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.garantenazionaleprivatiliberta.it%2Fgnpl%2Fresources%2Fcms%2Fdocuments%2Fbc9d71fe50adf78f32b68253d1891aee.pdf&usq=AOvVaw3G6hXG8jLkyFLu2f0Tt61l)

<sup>49</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en)

<sup>50</sup> La ricollocazione si basa su tre diversi atti: la decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che ha istituito un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia; la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che ha istituito misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria, prevedendo che 120.000 richiedenti vengano ricollocati negli altri Stati membri, di cui 15.600 richiedenti dall'Italia, 50.400 richiedenti dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 richiedenti proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia; la decisione (UE) 2016/1754 del Consiglio, del 29 settembre 2016, che ha modificato la decisione (UE) 2015/1601 per quanto riguarda la ricollocazione dei 54.000 richiedenti di cui sopra, consentendo agli Stati membri di adempiere ai loro obblighi ammettendo nel proprio territorio cittadini siriani presenti in Turchia, a titolo di programmi nazionali o multilaterali di ammissione legale di persone in evidente bisogno di protezione internazionale diversi dal programma di reinsediamento.

sono state 77.449 (il 44% in più rispetto al primo semestre 2016). La componente nigeriana continua ad essere quella più numerosa (15.916), seguita da Bangladesh (7.413) e Gambia (5.843).

**Principali paesi di provenienza dei migranti**

(Fonte: UNHCR; dati aggiornati al 12 settembre 2017)

Country of origin	Source	Data date	Population
Bangladesh		31 Aug 2017	7.6% 8,747
Côte d'Ivoire		31 Aug 2017	8.2% 9,544
Eritrea		31 Aug 2017	4.8% 5,601
Gambia		31 Aug 2017	5.4% 6,294
Guinea		31 Aug 2017	8.9% 10,291
Mali		31 Aug 2017	5.2% 5,989
Morocco		31 Aug 2017	4.7% 5,407
Nigeria		31 Aug 2017	14.4% 16,624
Senegal		31 Aug 2017	4.8% 5,505
Syrian Arab Rep.		12 Sep 2017	8.3% 9,585

**Migranti giunti via mare e richiedenti asilo in Italia. Anni 1997-2016**

Anno	Migranti sbarcati	Richiedenti asilo	Richieste esaminate*
1997	22.343	2.595	2.209
1998	38.134	18.496	5.066
1999	49.999	37.318	11.838
2000	26.817	24.296	36.776
2001	20.143	21.575	17.610
2002	23.719	18.754	21.552
2003	14.331	15.274	13.441
2004	13.635	10.869	9.446
2005	22.939	10.704	14.052
2006	22.016	10.026	14.254
2007	20.455	13.310	21.198
2008	36.951	31.723	23.175
2009	9.573	19.090	25.113
2010	4.406	12.121	14.042
2011	62.692	37.350	25.626
2012	13.267	17.352	29.969
2013	42.925	26.620	23.634
2014	170.100	63.456	36.270
2015	153.842	83.970	71.117
2016	181.436	123.482	90.473
Variazioni %			
2014/2013	296,3	138,4	53,5
2015/2014	-9,6	32,3	96,1
2016/2015	17,9	47,1	27,2

\* Esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

Fonte: Fonte: Elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno e UNHCR

Se, al di là dei risultati effettivi, alla procedura di ricollocamento come disposto a livello europeo sono eleggibili i migranti delle nazionalità che hanno almeno il 75 per cento di tasso di riconoscimento di protezione internazionale a livello Ue, dall'Italia vi hanno avuto accesso solo persone provenienti dall'Eritrea e in minima parte dalla Siria: è evidente che la maggior parte dei richiedenti asilo sono destinati a rimanere in Italia e a concludere nel nostro paese la procedura della richiesta d'asilo. E l'esito è in molti casi negativo.

Nel corso del 2016 gli esiti negativi hanno riguardato i due terzi delle richieste, cioè oltre 55mila persone, il 61%. In Italia, nel 2015, su un totale di 71.117 decisioni prese dalle Commissioni territoriali, le richieste di protezione respinte sono state il 58%, in forte aumento rispetto al 39% del 2014. Nel primo semestre del 2017 le domande complessivamente esaminate sono state 41.379: circa 4,3 su 10 hanno avuto esito positivo, mentre per il 51,7% l'esame si è concluso con un diniego. Coloro che hanno ricevuto un diniego definitivo alla domanda di asilo, se dopo aver fatto ricorso vedono confermato l'esito negativo, si ritrovano irregolari, con un provvedimento di espulsione pendente e con nessuna possibilità di rimanere legalmente in Italia, anche in seguito a un percorso positivo in termini di inclusione sociale e lavorativa.

**Esiti delle richieste di asilo in Italia. Anni 2010-2016**

Anno	Rifugiato	Sussidiaria	Umanitaria	Diniego**	Altri esiti	Totale esaminate*
2010	2.094	1.789	3.675	5.218	1.266	14.042
2011	2.057	2.569	5.662	13.470	1.868	25.626
2012	2.048	4.497	15.486	6.455	1.483	29.969
2013	3.078	5.564	5.750	9.175	67	23.634
2014	3.641	8.338	10.034	14.217	40	36.270
2015	3.555	10.225	15.768	41.503	66	71.117
2016	4.940	11.200	18.801	55.425	107	90.473
<i>Valori percentuali</i>						
Anno	Rifugiato	Sussidiaria	Umanitaria	Diniego**	Altri esiti	Totale esaminate*
2010	14,9	12,7	26,2	37,2	9,0	100,0
2011	8,0	10,0	22,1	52,6	7,3	100,0
2012	6,8	15,0	51,7	21,5	4,9	100,0
2013	13,0	23,5	24,3	38,8	0,3	100,0
2014	10,0	23,0	27,7	39,2	0,1	100,0
2015	5,0	14,4	22,2	58,4	0,1	100,0
2016	5,5	12,4	20,8	61,3	0,1	100,0

\* esaminati nell'anno indipendentemente dalla data di richiesta asilo

\*\* non riconosciuti + irreperibili

Fonte: Elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno

Va segnalata la presenza di alcuni nodi delicati da affrontare e sciogliere nel tentativo di coniugare l'esigenza di aumentare l'efficacia del piano europeo con il rispetto della normativa nazionale e internazionale in materia di asilo e accoglienza. La registrazione nell'*hotspot* dovrebbe innanzitutto permettere al migrante di essere informato sulla normativa e in particolare su quanto prevede il regolamento di Dublino in modo da poter agire consapevolmente. In secondo luogo, attraverso i colloqui in fase di registrazione, dovrebbe essere possibile inquadrare anche le motivazioni che hanno portato lo straniero a migrare e l'eventuale presenza di familiari in uno degli stati membri. Il rischio è invece che il poco tempo a disposizione, unitamente all'ingente mole di lavoro, incidano negativamente su tali procedure portando a una cernita sommaria di chi può e chi non può fare ingresso in Europa basata su automatismi più che su attente valutazioni che tengano conto degli elementi soggettivi, di eventuali legami familiari in Italia o in altri Stati membri e della storia individuale della persona sbarcata.

Una delle conseguenze della carenza di un'accurata azione informativa allo sbarco è il numero alto di migranti che lasciano l'*hotspot* e decidono comunque di provare ad attraversare la frontiera e raggiungere uno dei paesi del Nord Europa, nonostante le previsioni del Regolamento di Dublino. Molti di loro vengono intercettati oltre i confini e rispediti in Italia.

Questi i dati relativi agli stranieri irregolari rintracciati lungo i confini terrestri interni dal 1 gennaio a metà ottobre 2017:

CONFINE FRANCESE		CONFINE SLOVENO	
Nazione	n°	Nazione	n°
Marocco	54	Pakistan	1687
Nigeria	34	Afghanistan	380
Tunisia	28	Iraq	59
Senegal	27	Kosovo	38
Albania	21	Albania	23
Altre nazioni	191	Altre nazioni	164
<b>TOTALE</b>	<b>355</b>	<b>TOTALE</b>	<b>2351</b>
CONFINE AUSTRIACO		CONFINE SVIZZERO	
Nazione	n°	Nazione	n°
Nigeria	552	Guinea	337
Pakistan	324	Somalia	328
Marocco	229	Gambia	145
Siria	199	Marocco	130
Afghanistan	183	Costa D'Avorio	129
Altre nazioni	1112	Altre nazioni	529
<b>TOTALE</b>	<b>2599</b>	<b>TOTALE</b>	<b>1598</b>

Per quanto riguarda le riammissioni passive verso l'Italia nel 2016:

RIAMMISSIONI PASSIVE 2016		
Paese di provenienza	Poposte	Accolte
Austria	3117	1455
Francia	878	737
Svizzera	21212	20973
<b>TOTALE</b>	<b>25207</b>	<b>23165</b>

Fonte: ministero dell'Interno

Riguardo all'Austria, si rimanda al monitoraggio curato dalla Fondazione Alexander Langer e dall'Asgi sulla rotta del Brennero<sup>51</sup>: i controlli alle frontiere interne tra Austria e Italia sono stati formalmente ripristinati solo in alcuni periodi, tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, ma nonostante questo il monitoraggio svolto ha consentito di verificare l'esistenza costante di controlli alla frontiera e sui treni in partenza da Verona verso l'Austria nonché di riammissioni di cittadini di Stati terzi che avevano manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale operate. Per quanto concerne le riammissioni, nella maggior parte dei casi queste avvengono in forma semplificata e alle persone riammesse non viene notificato nessun provvedimento. Le persone fermate in territorio austriaco vengono trattenute per alcune ore dalla polizia austriaca e poi riportate al posto di polizia del Brennero e riconsegnate alla polizia italiana. In altri casi le persone vengono semplicemente fatte risalire sui treni che viaggiano in direzione opposta. La polizia italiana, quando prende in carico le persone per le quali le autorità austriache chiedono la riammissione, procede alla rilevazione delle generalità e al foto-segnalamento.

Emblematico anche il caso della Francia, che ha ripristinato nel novembre 2015 i controlli di frontiera, con proroghe successive: nel 2017, dal 1 gennaio a metà ottobre, i respingimenti passivi in Italia sono stati oltre 23.000, di cui circa 8.000 persone con titolo di soggiorno valido in Italia e 15.000 irregolari.

Come riportato nel resoconto della visita effettuata nel novembre 2016 all'*hotspot* di Taranto dalla Commissione, una buona parte dei cittadini stranieri da lì transitati non provengono dallo sbarco ma vengono rintracciati sul territorio italiano e condotti a Taranto per essere identificati. Da oltre un anno, infatti, come sottolineato anche dal Capo della Polizia Gabrielli, per alleggerire i territori di confine si ricorre a questa procedura per cui i migranti, una volta fermati oltre frontiera e rimandati in Italia, vengono presi in consegna dalle forze di polizia. Dopo un primo rapido controllo nel posto di frontiera italiano o in questura, vengono fatti salire su uno o più pullman e, scortati, raggiungono Taranto. Giunti all'*hotspot* vengono nuovamente sottoposti alla procedura di identificazione e foto-segnalamento. A questo punto della procedura gli esiti sono diversi. Nel caso di persone irregolari, viene loro notificato un decreto di espulsione ed escono dalla struttura con l'obbligo di lasciare il paese entro 7 giorni dalla notifica. A quanti esprimono la volontà di chiedere asilo, viene fatto firmare il modulo apposito e viene avviata la procedura per l'immissione nel circuito d'accoglienza. Chi risulta invece già essere richiedente asilo assegnato a una struttura di accoglienza, viene rilasciato senza però il contestuale rilascio di un titolo di viaggio necessario a raggiungere la struttura. Molti gli aspetti delicati di questa prassi su cui vigilare, come evidenziato nel resoconto della visita alla struttura di Taranto<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> *Lungo la rotta del Brennero: rapporto di monitoraggio sulla situazione dei migranti al Brennero e Bolzano*, giugno 2017, pp. 69 e ss.

<sup>52</sup> v. par. 2.2.



## 2. Resoconti delle visite

### 2.1 L'*hotspot* di Lampedusa (14 gennaio 2016) - Resoconto della visita

La Commissione diritti umani del Senato ha seguito con molta attenzione l'avvio dell'approccio *hotspot* in Italia a Lampedusa. Il 14 gennaio 2016 il senatore Riccardo Mazzoni, vice presidente della Commissione, ha visitato il centro di primo soccorso e accoglienza di Contrada Imbriacola a Lampedusa, di cui si riporta il resoconto. Sono emersi alcuni nodi nello svolgimento delle operazioni riguardanti aspetti molto delicati in termini di rispetto di quanto prevedono norme nazionali ed europee e convenzioni internazionali in ambito di asilo e accoglienza.

Il centro è stato riaperto nell'ottobre 2014 in seguito a lavori di ristrutturazione finalizzati all'aumento della capienza fino a oltre 350 posti. La struttura, situata in contrada Imbriacola e gestita dalla Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, è composta da una serie di *compound* destinati a ospitare i migranti sbarcati sull'isola dopo essere stati soccorsi in mare. Una parte è riservata ai minori, un'altra alle donne. Nei *compound* di dimensioni più contenute si trovano gli uffici amministrativi dell'ente gestore, l'ufficio immigrazione della questura di Agrigento, il presidio sanitario e quello delle organizzazioni internazionali operanti all'interno del centro. Non ci sono spazi comuni né è prevista alcuna attività per i migranti ospitati, i quali rimangono nei dormitori o passano il tempo vagando all'interno della struttura. Il centro è stato pensato per una primissima accoglienza e per una permanenza dei migranti di periodi di tempo molto brevi (48 ore). Con l'introduzione delle nuove procedure previste dall'Agenda europea sulle migrazioni, di fatto, si determina in molti casi una permanenza più lunga dando luogo a una serie di criticità, denunciate in una lettera aperta al Ministro dell'interno dal sindaco Giusi Nicolini: “Sia le caratteristiche strutturali del Centro, sia gli oneri previsti dal Capitolato d'affidamento del servizio, non sono idonei e sufficienti a garantire condizioni dignitose di accoglienza a persone che vengono trattenute da oltre 30 giorni e che potrebbe essere trattenute addirittura a tempo indeterminato. Ciò è anche dimostrato dal fatto che indumenti e scarpe sono forniti dalla Parrocchia e dalla comunità, dal fatto che oltre 135 minori non accompagnati sono lasciati liberi e senza alcuna tutela in qualunque ora del giorno e della notte, che qualche ospite viene sottoposto a cure mediche solo su richiesta di volontari lampedusani che vengono casualmente a conoscenza delle specifiche problematiche di salute”. Da quanto potuto verificare nel corso del sopralluogo, le condizioni del centro da un punto di vista igienico e strutturale sono apparse appena dignitose con una serie di carenze evidenti (bagni poco puliti e non riscaldati, dormitori stipati di letti con poco spazio rimanente per muoversi).

La visita è stata preceduta da un incontro con il prefetto e il questore di Agrigento, alcuni funzionari del Ministero dell'interno e i responsabili del centro durante il quale sono stati acquisiti dati e informazioni sulle nuove procedure. L'approccio *hotspot* prevede un piano volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo *screening* sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il fotosegnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri. A partire da settembre 2015 e nei mesi

successivi, sono stati individuati come *hotspot* i porti di: Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto (attualmente funzionanti), Porto Empedocle, Augusta<sup>53</sup>.

Queste le nuove procedure previste dal Ministero dell'interno nelle strutture individuate come *hotspot*:

a) Tutte le persone sbarcate sono sottoposte a *screening* medico al fine di accertare immediatamente eventuali problemi sanitari di ogni singolo individuo.

b) Successivamente sono intervistate da funzionari degli uffici immigrazione, i quali compilano il cd. foglio-notizie contenente le generalità, la foto e le informazioni di base della persona, nonché l'indicazione circa la sua volontà o meno di richiedere la protezione internazionale. Le persone suscettibili di aderire alla cd. procedura di ricollocazione (*relocation*) vengono informate circa le modalità e gli effetti della procedura. In questa fase è previsto il supporto dei funzionari dell'EASO (la preposta Agenzia Europea per il Supporto all'Asilo). Ha pertanto luogo una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziati ricollocabili e quelle in posizione irregolare.

c) Sulla base degli esiti delle menzionate attività/interviste di pre-identificazione le persone potrebbero essere ulteriormente intervistate da funzionari di polizia investigativa con il supporto di funzionari Frontex ed Europol al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di intelligence. L'individuazione delle persone da sottoporre ad interviste di approfondimento in quanto suscettibili di fornire preziose informazioni può aver luogo anche prima del loro arrivo nelle aree *hotspots* (ad es. quando di trovano ancora sui mezzi di salvataggio oppure non appena arrivano nel porto di sbarco).

d) Subito dopo la procedura di pre-identificazione, tutte le persone saranno fotosegnaledate come CAT 2 (ingresso irregolare) e registrate in conformità con la legislazione nazionale ed europea (ad eccezione di quelle ricollocabili che saranno registrate come CAT 1). Saranno fotosegnalati come CAT 1 (richiedenti asilo) anche coloro che manifestano la volontà di richiedere la protezione internazionale e pertanto, successivamente, formalizzeranno la propria intenzione compilando il modello "C3" nelle strutture per richiedenti asilo (cioè i cd. *regional hubs* presenti sul territorio nazionale) dove verranno trasferiti dopo la conclusione delle menzionate attività di registrazione. Le persone richiedenti asilo e suscettibili di rientrare nella procedura di ricollocazione formalizzeranno la propria domanda di protezione internazionale compilando uno specifico modello "C3" in lingua inglese con il supporto di esperti degli Stati membri selezionati dall'EASO.

Per le persone richiedenti asilo ma non rientranti nella procedura di ricollocazione, l'attività di foto-segnalamento come CAT 1 e la compilazione del modello "C3" sarà effettuata soltanto da funzionari della polizia scientifica e personale degli uffici immigrazione dell'Italia.

---

<sup>53</sup>Si legge nella *Roadmap*, pubblicata a settembre 2015: "A partire da settembre 2015, quattro porti sono stati individuati come "hotspots", vale a dire: Pozzallo, Porto Empedocle e Trapani in Sicilia e l'isola di Lampedusa. In ognuno di questi "hotspots" chiusi, sono disponibili strutture di prima accoglienza con una capacità complessiva di circa 1.500 posti per effettuare le attività di pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici. Altre due aree *hotspots* chiuse, atte a ricevere i cittadini di Paesi terzi, saranno pronte nei porti di Augusta e Taranto entro la fine del 2015. L'obiettivo è quindi quello di portare la *capacity* delle aree *hotspot* fino a oltre 2500 posti entro la fine del 2015".

Questi ultimi e gli esperti dell'EASO sono supportati da mediatori culturali il cui numero dovrebbe raggiungere le 15-20 unità, da ingaggiare con utilizzo dei fondi dell'Unione europea.

e) Successivamente le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari *regional hub* presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei *regional hub* dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei centri di identificazione ed espulsione. Tali trasferimenti interni saranno effettuati tramite autobus o aeroplani con l'ausilio delle scorte di Polizia. Si possono effettuare anche trasferimenti via mare (nel caso di persone che debbano essere trasferite dall'isola di Lampedusa). I costi inerenti tali trasferimenti sono co-finanziati dall'Unione europea.

Destano preoccupazione in particolare le modalità di svolgimento della pre-identificazione. Appena sbarcati, infatti, gli stranieri vengono trasferiti nel CPSA di contrada Imbriacola. Viene dato loro un cambio di vestiti asciutti che indossano in un piccolo spogliatoio e subito dopo svolgono un colloquio con gli agenti dell'ufficio immigrazione affiancati da un interprete (inglese, francese, arabo e lingua tigrina). Il colloquio si svolge in uno spazio all'aperto, coperto da una tettoia, dove si trovano dei tavoli e delle panche. Allo straniero viene consegnato il c.d. foglio notizie su cui vanno inserite le generalità (nome, cognome, data di nascita, residenza, paternità, nazionalità, luogo di partenza). Viene poi chiesto il motivo dell'arrivo in Italia e vi sono una serie di risposte da selezionare: venuto in Italia per lavoro; per raggiungere i familiari; per fuggire alla povertà; per asilo; e infine l'opzione "altro". Il documento, una volta compilato, viene firmato dallo straniero e controfirmato dall'operatore della polizia e dall'interprete.

Questo passaggio fondamentale e necessario a "una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziabili ricollocabili e quelle in posizione irregolare" - come scritto nella *Roadmap* del Ministero dell'interno - si svolge dunque quando i profughi, soccorsi in mare e appena sbarcati, sono spesso evidentemente ancora sotto *shock* a causa di un viaggio lungo e rischioso. Non si tratta poi di un colloquio vero e proprio, ma della semplice compilazione di un questionario che risulta formulato in maniera estremamente stringata e poco comprensibile.

Non tutti gli stranieri, infatti, sono in grado di comprendere quanto viene richiesto poiché le zone di provenienza sono diverse e l'accesso alle quattro lingue tradotte dai mediatori non è scontato. Inoltre, la presenza di persone analfabete o poco alfabetizzate è evidentemente molto alta. Come si è potuto verificare dai colloqui svolti con i migranti ospitati nel centro nel corso della visita, solo una parte era in grado di capire e usare quelle lingue, mentre molti di loro conoscevano solo la lingua del loro paese di provenienza. In più casi è emerso, dalle parole dei profughi, che non avessero nozione di quanto era accaduto nella fase di pre-identificazione né fossero al corrente della loro situazione in quel momento.

Se pure viene contemplata la possibilità di cambiare quanto dichiarato e sottoscritto e di manifestare la volontà di chiedere protezione in qualsiasi momento, appare difficile che si ricorra a tale possibilità non avendo cognizione delle conseguenze delle operazioni cui si viene sottoposti.

Andrebbe definita in maniera più chiara la finalità di tale passaggio: se il foglio notizie serve semplicemente a raccogliere le generalità a fini operativi per le forze dell'ordine e per l'accoglienza nella struttura, basterebbe raccogliere le generalità dello straniero, come tra l'altro avveniva in precedenza al momento dello sbarco.

Se invece il foglio notizie è determinante per stabilire la futura condizione del migrante e il suo destino, anche in termini di libertà personale, questa fase assume un rilievo tale da dover assicurare che venga svolta nelle condizioni di massima lucidità e consapevolezza, e quindi non contestualmente allo sbarco, ma in un momento successivo previa adeguata informazione sulle normative vigenti, sulla situazione di ciascuno e delle possibili future destinazioni. Tale passaggio procedurale non può avere luogo se, nel caso in cui si palesi l'impossibilità per il migrante comunicare, non si mettono a disposizione tutti gli strumenti per una effettiva comprensione di quanto sta avvenendo.

Inoltre si dovrebbe assicurare un approccio maggiormente orientato alla singola persona, prestando estrema attenzione alla storia di ciascuno ed individuando eventuali persone vulnerabili e bisognose di interventi appropriati alla loro condizione. La presenza a Lampedusa di funzionari EASO (Ufficio europeo di sostegno all'asilo), da quanto verificato e appreso nel corso della visita, non sembra essere finalizzata al sostegno all'informativa in questa fase della procedura, quanto piuttosto all'eventuale procedura di ricollocamento negli altri Stati membri per coloro che intendono chiedere asilo.

Si ricorda in merito quanto previsto Direttiva 2013/32/UE nel *Considerando 26*: “Al fine di garantire l'effettivo accesso alla procedura di esame, è opportuno che i pubblici ufficiali che per primi vengono a contatto con i richiedenti protezione internazionale, in particolare i pubblici ufficiali incaricati della sorveglianza delle frontiere terrestri o marittime o delle verifiche di frontiera, ricevano le pertinenti informazioni e la formazione necessaria per riconoscere e trattare le domande di protezione internazionale tenendo debitamente conto, tra l'altro, dei pertinenti orientamenti elaborati dall'EASO. Essi dovrebbero essere in grado di dare ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi presenti sul territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, e che manifestano l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale, le pertinenti informazioni sulle modalità e sulle sedi per presentare l'istanza. Ove tali persone si trovino nelle acque territoriali di uno Stato membro, è opportuno che siano sbarcate sulla terra ferma e che ne sia esaminata la domanda ai sensi della presente direttiva”.

L'aspetto dell'accesso alle informazioni è delicatissimo e può minare la possibilità di accedere concretamente alla protezione internazionale e di avere informazioni chiare sul diritto all'asilo. La presenza di operatori dell'UNHCR e di altre organizzazioni internazionali all'interno del centro è garantita (sono presenti 1 funzionario e 3 interpreti dell'UNHCR; un operatore OIM; un legale e un interprete per Save the Children) ma non è prevista nel momento della pre-identificazione né è immaginabile che dallo sbarco all'arrivo al centro, in tempi così rapidi, sia possibile per gli operatori fornire un'adeguata informazione sul diritto alla protezione internazionale e sulle conseguenze di un ingresso irregolare. Ai migranti viene infatti fornito all'ingresso nel centro un opuscolo informativo in inglese, francese, arabo e lingua tigrina curato da UNHCR e OIM in cui viene spiegato cosa accade dopo essere stati soccorsi in mare e portati

nel territorio italiano (identificazione tramite foto-segnalamento e impronte digitali). Vengono inoltre date informazioni sulla possibilità di chiedere protezione, sul ricongiungimento familiare e, infine, sulle conseguenze dell'ingresso irregolare. Risulta in ogni caso difficile immaginare che tale opuscolo, nonostante la completezza, sia sufficiente a prendere consapevolezza della propria condizione e delle eventuali possibilità, visti i limiti oggettivi di comprensione linguistica e di tempo che si determinano.

La pre-identificazione, così come viene espletata attualmente, risulta essere un esame sommario e superficiale che non coinvolge operatori umanitari e che non tutela pienamente il diritto a chiedere un'eventuale protezione internazionale da parte dei profughi.

Lo stesso prefetto Morcone, a capo del Dipartimento libertà civili e immigrazione, con una circolare ai prefetti del gennaio 2016 ha sottolineato la necessità di rispettare le "garanzie che la legge prevede a tutela del diritto all'informazione dei migranti e del diritto a presentare domanda di asilo, che, peraltro, può essere esercitato dall'interessato in qualsiasi momento, anche quando già si trova da tempo in Italia". Nella circolare vengono poi richiamati, con riferimento al diritto all'informazione, l'articolo 8 della direttiva 2013/33/UE, che ha introdotto il principio secondo il quale hanno diritto all'informazione tutti coloro per i quali sussistano elementi che lascino supporre l'intenzione di presentare una domanda di asilo, e l'ordinanza 25 marzo 2015, n. 5.926 della IV Sezione Civile della Corte di Cassazione, che ha precisato che "qualora vi siano indicazioni che cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, le Autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì servizi di interpretariato nella misura necessaria per favorire l'accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento". Si invitano dunque i prefetti a vigilare affinché, in considerazione della particolare vulnerabilità dei richiedenti asilo, vengano rispettate "una serie di garanzie procedurali volte ad assicurare l'effettività del sistema di protezione: il diritto ad una puntuale informazione sui propri diritti e doveri nell'ambito della procedura; il diritto di avvalersi dell'assistenza di un interprete della sua lingua o di lingua a lui comprensibile; il diritto all'assistenza ed alla rappresentanza legali; il diritto di non essere respinto o espulso solo per la propria nazionalità; il diritto di non essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda".

Per una effettiva comprensione delle procedure cui si viene sottoposti nel corso della pre-identificazione, occorrerebbero dunque una serie di interventi urgenti:

- lo svolgimento di un colloquio vero e proprio per determinare l'eventuale bisogno di protezione in presenza di operatori UNHCR, senza limitarsi alla compilazione del modulo;
- una presenza numericamente più consistente di operatori delle diverse organizzazioni internazionali all'interno del centro per un'azione informativa più efficace e mirata;
- il ricorso a un maggior numero di mediatori, specializzati anche in altre lingue rispetto alle quattro previste;
- tempi diversi che tengano conto delle condizioni fisiche e psicologiche delle persone che sbarcano sulle nostre coste.

Il passaggio successivo, quello dell'identificazione prevede il foto-segnalamento e il rilevamento delle impronte digitali come previsto dal Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha istituito l'Eurodac (database che permette di confrontare le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di Paesi terzi fermati mentre varcano i confini dell'UE), ai fini di una concreta applicazione del regolamento di Dublino permettendo l'immediato confronto delle impronte digitali dei soggetti richiedenti asilo e delle persone (cittadini di uno stato terzo o apolidi) che abbiano attraversato irregolarmente le frontiere dell'Unione europea. Prescindendo dall'inesistenza di motivi di dubbio sulla dichiarata identità, lo straniero che intende chiedere asilo deve essere sempre sottoposto a rilievi foto-dattiloscopici e segnaletici per verificare se, entrato irregolarmente o presente nel territorio, abbia già presentato in precedenza una domanda di protezione internazionale.

Se il migrante acconsente, l'identificazione viene fatta subito dopo la compilazione del foglio notizie, ma nella maggior parte dei casi avviene nei giorni successivi allo sbarco. Si svolge in locali appositi ad opera degli agenti e dei funzionari dell'Ufficio immigrazione della questura di Agrigento, alla presenza di funzionari Frontex che supervisionano le operazioni di registrazione e hanno il compito di interrogare i profughi per raccogliere informazioni sul viaggio verso l'Italia. Dai dati della questura di Agrigento, dal 1 settembre al 13 gennaio 2016 delle 4.597 sbarcate a Lampedusa, ne sono state foto-segnalate 3.234.

Al momento della visita nel centro di contrada Imbriacola vi erano centinaia di persone che rifiutavano di farsi identificare tramite il rilevamento delle impronte digitali. In particolare 184 eritrei erano presenti da settimane e chiedevano di poter lasciare l'isola e raggiungere altre destinazioni europee senza essere registrati nel sistema EURODAC. Il destino di queste centinaia di persone è di fatto sospeso e non definito. Le disposizioni del Ministero dell'interno prevedono infatti che nessuno di loro possa allontanarsi dal centro finché non sia conclusa l'identificazione, né senza aver ultimato tale procedura si può fare richiesta d'asilo in Italia o accedere al programma europeo di ricollocamento. Si è così creato uno stallo che evidenzia un vuoto rilevante nella prassi attuale rispetto a quanto prevede la normativa nazionale in merito al trattenimento di persone all'interno di una struttura oltre 48 ore, trascorse le quali è necessaria la convalida dell'autorità giudiziaria con relativa notifica. La stessa natura del centro di primo soccorso e accoglienza di Lampedusa non prevede permanenze prolungate nel tempo né prevede che dalla struttura non ci si possa allontanare. Nella *Roadmap* italiana si parla invece di "hotspot chiusi" da cui, come già avviene a Lampedusa, non si può uscire. La struttura, poi, è del tutto inadeguata in termini di spazi e di servizi offerti, a ospitare persone per lunghi periodi soprattutto in caso di minori (nel numero di 66, il 14 gennaio 2016), senza adeguati servizi e personale specializzato, in un ambiente inevitabilmente promiscuo data la struttura del centro.

Resta dunque da definire la natura giuridica dei centri in cui si attua l'approccio *hotspot*: continuano a essere centri di prima accoglienza o diventano dei centri di identificazione ed espulsione, unica tipologia di strutture dove si è trattenuti - ma solo in seguito a convalida del giudice - e da cui non ci si può allontanare?

Anche se gli *hotspot* assumessero la natura di centri chiusi e quindi assimilabili ai Cie, il cittadino straniero trattenuto ha comunque il diritto di essere informato sulla possibilità di chiedere protezione internazionale, come ribadito all'art. 6, comma 4, del d.lgs. 142/2015: "Lo

straniero trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, riceve, a cura del gestore, le informazioni sulla possibilità di richiedere protezione internazionale. Al richiedente trattenuto nei medesimi centri sono fornite le informazioni di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, con la consegna dell'opuscolo informativo previsto dal medesimo articolo 10”.

In una comunicazione della Commissione europea del 15 dicembre 2015 si chiedeva all'Italia di incrementare gli sforzi, anche a livello legislativo, per assicurare una cornice legale allo svolgimento delle procedure previste per l'*hotspot* con particolare riferimento all'uso della forza per il rilevamento delle impronte nei confronti di chi si rifiuta in modo da ridurre i tempi di permanenza nelle strutture e si ribadiva che l'obiettivo da perseguire nel più breve tempo possibile è quello del 100% delle identificazioni dei migranti sbarcati<sup>54</sup>.

Il ricorso all'uso della forza incide evidentemente sulla sfera della libertà personale e non si può prescindere da quanto previsto in questi casi dalle leggi italiane. La legge prevede espressamente le uniche ipotesi in cui le forze di polizia sono autorizzate a procedere in modo coattivo, cioè utile a vincere le resistenze passive del destinatario che non si trovi in stato di arresto o di fermo<sup>55</sup>. L'art. 349, comma 2-*bis* Cod. proc. pen. consente esclusivamente, nei confronti di una persona sottoposta a indagini preliminari, il prelievo coattivo di capelli o saliva, comunque nel “rispetto della dignità personale del soggetto, previa autorizzazione” del Pubblico ministero. Quella relativa al prelievo di capelli e saliva è l'unica forma di identificazione coatta contemplata dal legislatore. La questione è molto delicata, al punto che già nel 1962, con la sentenza n. 30, la Corte costituzionale evidenziò che “ spetta unicamente al legislatore, il quale, avendo di mira, nel rispetto della Costituzione, la tutela della libertà dei singoli e la tutela della sicurezza dei singoli e della collettività, potrà formulare un precetto chiaro e completo che indichi, da una parte, i poteri che, in materia di rilievi segnaletici, gli organi della polizia di sicurezza possano esercitare perché al di fuori dell'applicazione dell'art. 13 della Costituzione e, dall'altra, i casi ed i modi nei quali i rilievi segnaletici, che importino ispezione personale, ai sensi dello stesso articolo, possano essere compiuti a norma del secondo e del terzo comma del medesimo art. 13”. Poiché la legge vigente non prevede che le autorità di pubblica sicurezza possano fare ricorso all'uso di altre forme di coazione fisica per costringere una persona a sottoporsi ai rilievi foto-dattiloscopici, tale uso è da considerarsi illegittimo e penalmente rilevante.

Data la presenza altissima e costante di profughi provenienti dall'Eritrea nei flussi dalla Libia verso l'Italia (38.612 persone sbarcate in Italia in tutto il 2015 e 870 persone solo a Lampedusa, da settembre 2015 a metà gennaio 2016), la questione, delicatissima, pare essere cruciale per l'effettivo funzionamento dell'Agenda Ue e in particolare per quanto riguarda il ricollocamento. In questo senso il momento informativo diviene fondamentale: solo informative complete e chiare sull'accesso a quella procedura possono determinarne la riuscita. Per fare ciò, rispetto a quanto registrato a Lampedusa, è indispensabile che l'UNHCR abbia una presenza più

---

<sup>54</sup>“Further efforts, also at legislative level, should be accelerated by the Italian authorities in order to provide a more solid legal framework to perform hotspot activities and in particular to allow the use of force for fingerprinting and to include provisions on longer term retention for those migrants that resist fingerprinting. The target of a 100% fingerprinting rate for arriving migrants needs to be achieved without delay”, COM(2015) 679.

<sup>55</sup> <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>.

massiccia in questa fase e che venga rafforzata l'operatività dell'EASO che, da quanto previsto nel piano europeo, dovrebbe occuparsi di dare informazioni sulle procedure d'asilo e supervisionare l'individuazione dei richiedenti asilo che corrispondano alle caratteristiche richieste dagli Stati membri.

Rimangono poi dei limiti pesanti a condizionare il decollo dei programmi di ricollocamento: il rifiuto di farsi identificare viene motivato dai profughi dal fatto di non poter scegliere il paese di destinazione, su cui, una volta avuto accesso al ricollocamento, possono esprimere solo una preferenza. La possibilità di determinare la destinazione di un richiedente asilo in un altro stato europeo in base all'esistenza di una rete familiare o una rete di conoscenze o di rapporti culturali (così come dalle clausole discrezionali dello stesso regolamento di Dublino) andrebbe privilegiata e diventerebbe un fattore incentivante per la partecipazione al programma.

L'analisi dei dati relativi al periodo 1 settembre 2015-13 gennaio 2016, così come forniti dalla Prefettura di Agrigento, porta ad alcune riflessioni. A Lampedusa sono arrivati 4.597 cittadini stranieri e, come anticipato, ne sono stati registrati e identificati 3.234. Tra queste, 870 provenienti dall'Eritrea, 848 dalla Somalia, dalla Nigeria 711, dal Marocco 535, 235 dal Sudan, 222 dal Gambia, Mali 133, Guinea 130, Siria 129, e numeri più bassi da altri paesi<sup>56</sup>.

Al programma di ricollocamento hanno avuto accesso 563 persone, che corrispondono a circa il 12% di quelle sbarcate. 279 sono già state trasferite nei paesi di destinazione, 198 sono in attesa di partire e altre 86 hanno avviato la procedura i primi giorni di gennaio e si trovano presso l'hub di Villa Sikanìa, sempre in Sicilia. Come previsto in sede europea si tratta di eritrei (nella maggior parte), insieme a siriani e iracheni.

Del totale dei profughi sbarcati a Lampedusa nel periodo di riferimento, 502 persone, circa il 10%, hanno manifestato la volontà di chiedere asilo e sono stati inseriti nel circuito nazionale dell'accoglienza.

Quanto ai minori, accompagnati e non, ne sono sbarcati complessivamente 612. Di questi, 320 minori non accompagnati sono stati trasferiti da Lampedusa e inseriti nel circuito d'accoglienza in Sicilia. Altri 20, minori accompagnati, verranno ricollocati.

Tra quanti non hanno manifestato la volontà di chiedere asilo e quindi sono stati considerati migranti irregolarmente presenti sul territorio italiano, 74 sono stati trasferiti nei Cie in tutta Italia, mentre 775 hanno ricevuto un provvedimento di respingimento differito, con l'ordine di lasciare il territorio nazionale entro 7 giorni, e sono complessivamente più del 18% del totale degli stranieri arrivati a Lampedusa. Questi ultimi, secondo quanto denunciato da alcune associazioni, una volta trasferiti da Lampedusa, sono sbarcati a Porto Empedocle dove hanno ricevuto il provvedimento di respingimento del questore di Agrigento, senza aver ricevuto nessuna informazione in merito a ciò che sarebbe loro accaduto e senza aver diritto a essere ospitati nel circuito d'accoglienza. Di fatto, sono destinati a rimanere irregolarmente nel territorio

---

<sup>56</sup> I dati del 2015 a livello nazionale confermano quanto accaduto a Lampedusa: su 153.842 stranieri sbarcati in Italia, gli eritrei rappresentano la maggior parte (38.612), seguiti da cittadini provenienti da Nigeria (21.886), Somalia (12.176), Sudan (8.909), Gambia (8.123), Siria (7.444), Mali (5.752), Senegal (5.751), Bangladesh (5.039) e Marocco (4.486).



italiano e a vivere e lavorare illegalmente e in condizioni estremamente precarie nel nostro Paese.

Esiste per i destinatari del provvedimento di respingimento differito disposto dal Questore, la possibilità di un ricorso giurisdizionale in base all'art. 10 del Testo Unico sull'immigrazione ma appare complicato immaginare che i migranti, trasferiti dopo pochi giorni dallo sbarco a Lampedusa e da lì a Porto Empedocle con il provvedimento del questore in mano, abbiano avuto la possibilità di conoscere la procedura e accedervi, di entrare in contatto con un legale per poi fare ricorso. Vanno richiamati in merito gli articoli 5 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che sanciscono il diritto ad un rimedio effettivo tutelando le persone da ogni eventuale discriminazione e da respingimenti decretati in modo indifferenziato verso una pluralità di persone, senza la valutazione del singolo caso.

Non risulta chiaro dai dati forniti dalla Prefettura di Agrigento la situazione di 708 migranti sui 3.234 identificati. Per quanto riguarda la differenza tra migranti foto-segnalati 3.234 a fronte dei 4.597 migranti sbarcati, essa è dovuta anche alla possibilità, avallata dalle ultime disposizioni ministeriali, di foto-segnalare nella provincia di destinazione, il migrante trasferito da Lampedusa, che abbia comunque manifestato la volontà di accedere alla protezione internazionale.

## **2.2 L'*hotspot* di Taranto (10 novembre 2016) - Resoconto della visita**

Giovedì 10 novembre 2016 Riccardo Mazzoni, vice presidente della Commissione, si è recato in visita al centro *hotspot* di Taranto. Si riporta di seguito il resoconto della visita.

Il centro è stato aperto il 16 marzo 2016 e sorge su un ex-parcheggio nella zona industriale tra l'area portuale nord di Taranto e gli impianti siderurgici dell'Ilva. Vi sono tre tensostrutture adibite a dormitorio maschile, dormitorio femminile e mensa; alle spalle alcune tende più piccole per i gruppi familiari e per i minori; due container con bagni e docce; alcuni prefabbricati che ospitano uffici, medicheria e il presidio della Questura di Taranto per l'identificazione, il foto-segnalamento e la rilevazione di impronte digitali. Vi sono poi alcune tende più grandi dove viene svolta la primissima accoglienza al momento dell'arrivo dei migranti. La struttura è sorvegliata con videocamere e personale dell'Esercito vigila all'esterno e all'ingresso del centro. All'interno operano agenti delle forze dell'ordine (polizia e carabinieri) e polizia municipale.

Sono presenti operatori UNHCR e OIM per informare i migranti sulla loro condizione giuridica, sul diritto d'asilo, sul regolamento di Dublino, e per individuare eventuali vulnerabilità (ad es. minori, donne vittime di tratta). Inoltre è presente personale delle due agenzie europee Frontex, al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi e/o di intelligence, ed Easo (Agenzia Europea per il Supporto all'Asilo), i quali svolgono attività informativa sul programma europeo di *relocation*.

In base a un accordo con la Prefettura, il centro è gestito direttamente dal Comune di Taranto, insieme a società, associazioni e cooperative individuate direttamente dal Sindaco attraverso gare d'appalto. La Ladisa s.p.a. si occupa del vitto. L'associazione "Noi e voi" fornisce assistenza psicologica, legale e la mediazione impiegando dei volontari i quali ricevono un

rimborso spese. Della fornitura dei beni materiali si occupa il Comune (lenzuola di carta, coperte, indumenti, scarpe, asciugamani e prodotti per l'igiene personale). C'è un servizio di assistenza sanitaria affidata a medici della Asl locale tutti i giorni dalle 9 alle 18. Per ogni migrante ospitato il Comune riceve 33 euro al giorno. Attualmente il Comune ha un credito nei confronti del Ministero dell'interno di circa 1.250.000 euro.

Il centro ha una capienza di 400 persone. Il 3 novembre 2016 risultavano presenti 267 migranti. Circa 50 i minori non accompagnati presenti il giorno della visita e ospitati nelle tende più piccole, senza una vera e propria struttura dedicata e divisa dagli altri dormitori.

Molti dei migranti presenti, compresi alcuni minori, erano arrivati a Taranto il 25 ottobre, ultimo sbarco registrato nell'area: la loro permanenza supera dunque le due settimane e va ben oltre il periodo massimo previsto per i centri di questa tipologia, pensati per una primissima accoglienza e per una permanenza molto breve. Di conseguenza i servizi offerti non possono coprire le esigenze di un'accoglienza prolungata: i kit di indumenti e prodotti consegnati all'arrivo, ad esempio, sono insufficienti per tempi più lunghi. Ai migranti non viene consegnata una tessera telefonica né il centro è provvisto di cabine, per cui non è possibile telefonare e dare notizie ai familiari dopo il viaggio in mare per diversi giorni. Non ci sono spazi comuni né è prevista alcuna attività per i migranti ospitati. Agli adulti è consentito uscire dalla struttura durante il giorno, mentre i minori, per decisione dell'ente gestore, non possono farlo. Questa situazione crea alcune tensioni e può accadere che, pur di poter uscire per qualche ora dal centro, alcuni minori decidano di modificare le informazioni date all'arrivo e si dichiarino maggiorenni.

Da quanto potuto verificare nel corso del sopralluogo, le condizioni del centro da un punto di vista igienico sono dignitose. Dalle testimonianze raccolte nel corso di colloqui con i migranti, sono tuttavia emerse alcune segnalazioni da rivolgere all'ente gestore: insufficienza di riscaldamento nei tendoni, soprattutto nelle ore notturne; scarsità di prodotti per l'igiene e di indumenti. In particolare, si è potuto osservare direttamente che la maggior parte degli ospiti indossava ciabatte infradito e solo in pochi possedevano scarpe vere e proprie.

Da un punto di vista sanitario, il medico presente ha specificato che gli interventi più diffusi sono quelli per la scabbia e per influenze e raffreddori. Moltissimi dei migranti sbarcati hanno evidenti segni fisici di tortura e maltrattamenti relativi al periodo trascorso in Libia. Moltissime le donne che hanno dichiarato di aver subito violenze sessuali, anche di gruppo. Vi sono poi persone fortemente vulnerabili che manifestano gravi disagi psichici per cui si rende necessario un intervento specialistico. Dal mese di marzo, inoltre, sono stati tre i trattamenti sanitari obbligatori (Tso) emessi nei confronti di migranti ospitati nel centro. La Commissione ha chiesto al direttore del centro, in quanto comandante della polizia municipale, e agli uffici di questura e prefettura ulteriori dettagli su tali casi.

Finalità del centro è la prima identificazione dei migranti sbarcati sul territorio nazionale, secondo quanto previsto dall'approccio *hotspot*. Questi i passaggi che vengono svolti a Taranto, dalle informazioni raccolte dai funzionari presenti:

a) I migranti provenienti dai luoghi dello sbarco, da Taranto a da altri porti, vengono fatti scendere dai pullman nello spazio antistante la struttura. Accedono in piccoli gruppi all'interno. Le operazioni, nel caso di sbarchi con numeri consistenti, possono durare molte ore.

b) In attesa di essere identificati, viene data loro un'informativa legale generale a cura di personale dell'associazione "Noi e voi", degli operatori di UNHCR e OIM (presenti anche al momento dello sbarco) e dal personale dell'ufficio immigrazione della questura di Taranto.

c) Successivamente accedono agli spazi occupati da agenti e funzionari degli uffici immigrazione, con i quali, coadiuvati da mediatori, compilano il cd. foglio-notizie (multilingue) contenente le generalità, la foto e le informazioni di base della persona, nonché il motivo del viaggio verso l'Italia (nell'ordine: per lavoro; per raggiungere i familiari; per fuggire dalla povertà; per altro; per asilo). Il documento, una volta compilato, viene firmato dallo straniero e controfirmato dall'operatore della polizia e dall'interprete.

d) A quanti esprimono la volontà di chiedere protezione internazionale viene fatto compilare un foglio preliminare alla domanda per poi formalizzare la propria intenzione compilando il modello "C3" una volta distribuiti nelle strutture per richiedenti asilo sul territorio nazionale dove verranno trasferiti nei giorni successivi. Viene quindi fatta una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo e quelle in posizione irregolare.

e) Successivamente, dopo aver firmato una comunicazione scritta multilingue sul trattamento dei dati raccolti e sul sistema Eurodac, le persone vengono foto-segnalate e vengono loro rilevate le impronte digitali.

f) L'ultimo passaggio è la registrazione negli uffici della polizia municipale con la consegna di un tesserino con foto e dati anagrafici, ai fini dell'accoglienza nel centro e della distribuzione di indumenti, lenzuola e altri beni previsti. Successivamente i migranti accedono ai dormitori.

Lo svolgimento delle operazioni, così come sono state descritte, continua a sollevare alcune preoccupazioni. Come già sottolineato a proposito della visita a Lampedusa, il passaggio dell'identificazione necessario a "una prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziati ricollocabili e quelle in posizione irregolare" - come scritto nella *Roadmap* del Ministero dell'interno - si svolge quando i profughi, soccorsi in mare e appena sbarcati, sono spesso evidentemente ancora segnati dal viaggio lungo e rischioso. Anche a Taranto si è avuta conferma che non si tratti di un colloquio vero e proprio, ma della semplice compilazione di un questionario che risulta formulato in maniera estremamente stringata e poco comprensibile. Ai migranti viene fornito all'ingresso nel centro un opuscolo informativo in inglese, francese, arabo e lingua tigrina curato da UNHCR e OIM in cui viene spiegato cosa accade dopo essere stati soccorsi in mare e portati nel territorio italiano (identificazione tramite foto-segnalamento e impronte digitali). Vengono inoltre date informazioni sulla possibilità di chiedere protezione, sul ricongiungimento familiare e, infine, sulle conseguenze dell'ingresso irregolare. Ma, come si è potuto verificare nel corso della visita dai colloqui svolti con i migranti ospitati nel centro, in più casi è emerso che questi non avessero nozione di quanto era accaduto nella fase di identificazione né fossero al corrente della loro situazione giuridica in quel momento.

Si tratta peraltro di un passaggio fondamentale per stabilire la futura condizione del migrante e il suo destino, anche in termini di libertà personale, e andrebbe quindi gestito in modo appropriato, previa adeguata informazione sulle normative vigenti, sulla situazione di ciascuno e sulle possibili future destinazioni. Andrebbe garantita più attenzione al singolo individuo ed alla

sua storia in modo da riconoscere immediatamente eventuali persone vulnerabili e le loro specifiche necessità. Inoltre questo passaggio dovrebbe permettere di individuare i potenziali richiedenti asilo eventualmente da indirizzare verso altri stati membri se in possesso dei requisiti previsti dal regolamento di Dublino III, e di indirizzare al programma di *relocation* i richiedenti asilo eritrei (o delle altre nazionalità che ne hanno accesso) i quali, adeguatamente informati su tale possibilità, ne dovessero fare richiesta.

Dai dati forniti dalla questura di Taranto, da marzo a ottobre 2016 sono stati identificate nell'*hotspot* 14.576 persone (1.965 donne e 12.610 uomini). I minori, compresi in quel totale, sono stati 1.503, di cui 252 minori di 10 anni, 128 tra i 10 e i 14 anni, 1.123 tra i 14 e i 18 anni. Circa la provenienza, i migranti di origine eritrei sono i più numerosi (3.103), seguiti dai sudanesi (2.427) e dai nigeriani (1.762) e dalle altre nazionalità.

Le persone individuate come richiedenti asilo vengono nei giorni successivi smistate all'interno del circuito nazionale di accoglienza. Numerosi sono tuttavia gli allontanamenti volontari dalla struttura, successivi all'identificazione. La quota di richiedenti asilo da accogliere prevista dal Ministero dell'interno per la provincia di Taranto è di 1.600 persone. Attualmente sono 1.300 le persone accolte nei centri di accoglienza straordinaria sul territorio.

Alle persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale viene nella maggior parte dei casi notificato un decreto di respingimento differito o di espulsione, mentre in minima parte un decreto di trattenimento presso un centro di identificazione ed espulsione (Cie).

Da marzo a ottobre 2016 su un totale di 1.111 ordini emessi, 428 sono stati i respingimenti differiti, 683 le espulsioni differite, e cioè senza l'accompagnamento alla frontiera. I trattenimenti nei Cie disposti sono stati 81. Quanto alle espulsioni eseguite con effettivo rimpatrio alla frontiera, nello stesso periodo sono state 80 (58 a maggio, 20 ad agosto, 2 a ottobre).

A quanto dichiarato dai dirigenti della questura, sono stati due i voli di rimpatrio di persone transitate nell'*hotspot*, uno verso l'Egitto e l'altro verso il Sudan (vicenda seguita da vicino dalla Commissione diritti umani del Senato). Da alcune segnalazioni ricevute dal presidente della Commissione alla fine di agosto, si è appreso infatti che circa 50 cittadini sudanesi sono stati fermati a Ventimiglia il 19 agosto, identificati e foto-segnalati, per poi essere trasferiti, il giorno seguente o il 21 agosto, con dei pullman presso l'*hotspot* di Taranto. Qui il 22 agosto è stato loro notificato un decreto di espulsione adottato dal Prefetto di Taranto con accompagnamento alla frontiera, convalidato dal giudice di pace di Taranto. Tutti i cittadini sudanesi sono poi stati trasferiti, sempre a bordo di pullman, a Torino il 24 agosto ma di questi 48 risultano essere stati rimpatriati mentre 7 sono stati trattenuti presso il Cie di corso Brunelleschi. Nelle settimane successive, ai 7 richiedenti asilo è stato concesso lo *status* di rifugiato.

A questo proposito va precisato che delle 14.576 persone transitate dall'*hotspot* da marzo a ottobre 2016, solo 5.048 sono provenienti da sbarchi mentre la maggior parte, 9.528, sono stranieri rintracciati sul territorio italiano e condotti a Taranto per essere identificati. Ed è questo

il dato più rilevante in merito a quanto accade nella struttura poiché in nessuno degli altri *hotspot* si è registrata tale prassi, che desta molte perplessità.

Da marzo a ottobre 2016, 9.528 stranieri intercettati sul territorio nazionale sono stati poi trasferiti a Taranto per essere identificati. I trasferimenti sono stati 3.398 da marzo a maggio 2016, 1.878 nel mese di giugno, 508 nel mese di luglio, 1.555 nel mese di agosto, 1.083 nel mese di settembre, 1.106 a ottobre. Si tratta di numeri consistenti e i luoghi di provenienza sono soprattutto i territori di Ventimiglia, Como e Milano, tappe del viaggio di moltissimi migranti che, pur essendo stati identificati, decidono comunque di provare ad attraversare la frontiera e raggiungere uno dei paesi del Nord Europa. Secondo quanto riferito dai funzionari della Prefettura di Taranto, solo nell'ultima settimana (7-12 novembre) era previsto dal Ministero dell'interno il trasferimento di circa 300 migranti da Ventimiglia all'*hotspot* di Taranto.

Questo tipo di intervento rientra nel piano annunciato dal Capo della Polizia Gabrielli lo scorso agosto per alleggerire i territori di confine come Ventimiglia dal flusso di migranti. Numerose sono le testimonianze raccolte all'interno dell'*hotspot* nel corso della visita da alcuni migranti arrivati quel giorno stesso da Ventimiglia. Una volta fermati in Francia e rimandati in Italia, i migranti sono stati presi in consegna dalle forze di polizia. Dopo un primo rapido controllo nel posto di frontiera italiano o nella questura di Imperia, sono stati fatti salire su uno o più pullman e, scortati, sono giunti fino a Taranto. Una volta all'*hotspot* sono stati nuovamente sottoposti alla procedura di identificazione e foto-segnalamento.

A questo punto della procedura gli esiti sono diversi. Nel caso di persone irregolari, viene loro notificato un decreto di espulsione ed escono dalla struttura con l'obbligo di lasciare il paese entro 7 giorni dalla notifica. Nella maggior parte dei casi, sono destinati a rimanere irregolarmente nel territorio italiano e a vivere e lavorare illegalmente e in condizioni estremamente precarie nel nostro Paese.

A quanti esprimono la volontà di chiedere asilo, viene fatto firmare il modulo apposito e viene avviata la procedura per l'immissione nel circuito d'accoglienza. Chi risulta invece già essere richiedente asilo assegnato a una struttura di accoglienza, viene rilasciato senza però il contestuale rilascio di un titolo di viaggio necessario a raggiungere la struttura.

Nei mesi precedenti alla Commissione diritti umani sono arrivate diverse segnalazioni riguardo a richiedenti asilo fermati in massa dalle forze dell'ordine e trasferiti a Taranto senza un controllo preventivo della loro condizione giuridica. In particolare il 22 ottobre scorso a Milano un centinaio di migranti sono stati fermati nel corso di una serie di controlli intorno alla stazione centrale da parte delle forze di polizia e trasferiti a Taranto per verificare la regolarità della loro presenza sul territorio italiano. Secondo quanto riportato alla Commissione e quanto verificato dalla documentazione visionata, alcuni di loro avevano già avviato la procedura per la richiesta d'asilo, erano in possesso di regolare permesso di soggiorno e disponevano di un posto nel circuito di accoglienza della città. Non si comprende dunque il motivo del trasferimento a Taranto in presenza di un documento valido. Né in questi casi, una volta verificata la provenienza da una struttura di accoglienza, si è proceduto a garantire il titolo di viaggio per ritornare nella stessa struttura. Si può immaginare lo smarrimento di quanti si sono trovati in una tale condizione di incertezza senza che vi sia stata una opportuna azione informativa sui motivi e sugli esiti dell'operazione.

Nel corso della visita a Taranto è stata raccolta la testimonianza di un ragazzo di sedici anni il quale alcuni giorni prima aveva lasciato la comunità per minori a Pescara e aveva tentato di raggiungere la Francia da Ventimiglia. Fermato dalla polizia francese e consegnato agli agenti italiani, è stato subito trasferito a Taranto senza che fosse verificata, a Ventimiglia, la possibilità di fare ritorno nella comunità di provenienza.

Difficile comprendere la natura della struttura di Taranto dopo aver verificato tali prassi e partendo dal presupposto che è l'identificazione dei migranti in seguito allo sbarco il fine per cui si è adottato l'approccio *hotspot*, come previsto dall'Agenda europea. Al contrario, in qualsiasi ufficio immigrazione sul territorio nazionale è possibile verificare la regolarità della presenza sul territorio italiano di un cittadino straniero.

Il fenomeno del flusso di migranti verso le frontiere italiane con gli altri Stati membri è ormai costante da alcuni anni e si scontra con il rifiuto di accettare quanto previsto dal regolamento di Dublino III in merito alla possibilità di fare domanda d'asilo esclusivamente nel paese europeo di primo approdo. In questo senso il momento informativo diviene fondamentale: solo informative complete e chiare sull'accesso alle diverse procedure possono limitare i tentativi di fuga. Ed è indispensabile che le organizzazioni internazionali, l'EASO, gli enti gestori dei centri di accoglienza rafforzino la loro attività di informazione e supporto legale. Ancor più nel caso di richiedenti asilo di origine eritrea, potenziali beneficiari del programma di *relocation* o nei casi di ricongiungimento familiare previsti dallo stesso regolamento di Dublino. La possibilità di determinare la destinazione di un richiedente asilo in un altro stato europeo in base all'esistenza di una rete familiare o di rapporti culturali (così come dalle clausole discrezionali dello stesso regolamento di Dublino) andrebbe privilegiata ed in alcuni casi eviterebbe i viaggi illegali e rischiosi verso il Nord Europa.

Infine, ai dirigenti della questura sono state chieste notizie sulle modalità operative nei confronti dei migranti che oppongono resistenza al rilevamento delle impronte. Da quanto dichiarato si è appreso che negli ultimi mesi non si sono verificati comportamenti di questo tipo mentre nei primi mesi di attività dell'*hotspot* erano più frequenti. Gli agenti e i funzionari della pubblica sicurezza hanno sottolineato che in nessun caso si è ricorso a metodi coattivi o a uso della forza. Agli operatori delle organizzazioni internazionali presenti sono state chieste informazioni su eventuali segnalazioni giunte loro da parte dei migranti riguardo l'uso eccessivo della forza nel rilevamento delle impronte: hanno confermato che negli ultimi mesi, a quanto è dato loro sapere, non si sono verificati rifiuti di foto-segnalamento mentre nei primi mesi di attività situazioni di tensione accadevano più spesso, in particolare nel caso di migranti di origine sudanese i quali, non rientrando tra le nazionalità che hanno accesso al programma di *relocation*, contestavano quanto previsto dal regolamento di Dublino ribadendo l'intenzione di chiedere protezione in altri Stati membri. Gli operatori hanno dichiarato di avere accesso agli spazi della questura dentro l'*hotspot* e di prestare molta attenzione alle eventuali segnalazioni da parte dei migranti. Hanno segnalato che un episodio critico in tal senso è avvenuto a giugno quando un gruppo di cittadini sudanesi ha opposto forti resistenze al rilevamento delle impronte e ci sono stati momenti di tensione ma di non aver assistito direttamente ad alcuna violenza. Al riguardo va segnalato che Amnesty International ha pubblicato un dossier a novembre 2016, che è stato oggetto di due audizioni presso la Commissione.

Realizzazione a cura della Segreteria della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani:

Dott. Stefano Thaulero

Dott.ssa Vitaliana Curigliano

Sig.ra Francesca Romana Di Gennaro

(☎ 06 6706.5299-4328 - ✉ [dirittiumani@senato.it](mailto:dirittiumani@senato.it))