

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

XVII LEGISLATURA

**RAPPORTO SUI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE
ED ESPULSIONE IN ITALIA**

SINTESI

(febbraio 2015)

La **Commissione diritti umani del Senato** ha svolto negli ultimi diciotto mesi un'indagine conoscitiva sui centri di identificazione ed espulsione. Sono emerse numerose e profonde incongruenze riguardo alle funzioni che essi dovrebbero svolgere e ciò in ragione di rilevanti insufficienze strutturali, nonché di modalità di trattenimento inadeguate rispetto alla tutela della dignità e dei diritti degli interessati.

A partire dagli elementi emersi dalle audizioni e dalle visite della Commissione ai centri, nel rapporto si propongono al governo alcune misure molto concrete, da attuare a breve termine, per assicurare alle persone sottoposte al trattenimento il rispetto delle garanzie previste dalle norme nazionali e internazionali e con l'obiettivo di rendere il ricorso al trattenimento dello straniero come una misura eccezionale, o comunque del tutto residuale, finalizzata esclusivamente al rimpatrio e a ridurre al minimo i tempi di permanenza in quelle strutture.

Attualmente, degli 11 Cie, **solo 5 sono funzionanti** (Bari, Caltanissetta, Roma, Torino, Trapani). Sono temporaneamente chiusi, per lavori o perché in attesa della definizione delle procedure di aggiudicazione della gestione, i Cie di Brindisi, Crotone, Gorizia. Il Cie di Trapani-Serraino Vulpitta è in via di riconversione in centro di accoglienza per richiedenti asilo. I centri di Bologna e di Milano dal mese di agosto 2014 sono utilizzati come centri di prima accoglienza.

La maggior parte dei centri funziona a scartamento ridotto e ospita un numero di immigrati ben inferiore alla effettiva capienza. Secondo i dati del Ministero dell'interno, risultano essere attualmente 293 gli stranieri trattenuti nei cinque centri di identificazione ed espulsione funzionanti (dato del ministero dell'interno relativo al 20 febbraio 2015) a fronte di una disponibilità di circa 753 posti. Al 4 febbraio 2014, le presenze erano 460 su una capienza effettiva (posti disponibili) di 842 posti. Nel 2014 sono transitati complessivamente nei Cie italiani 4.986 stranieri di cui 2.771 sono stati effettivamente rimpatriati, mentre nel 2013 ne erano transitati 6.016, dei quali 2.749 rimpatriati, con un tasso di efficacia (rimpatriati su trattenuti) che si aggira intorno al 50%, mentre i restanti escono senza essere stati identificati e senza aver avuto la possibilità di regolarizzare la loro posizione. Inoltre, il numero complessivo dei migranti rimpatriati attraverso i Cie nel 2013 risulta essere lo 0,9% del totale degli immigrati in condizioni di irregolarità che si stima essere presenti sul territorio italiano (294.000 secondo i dati dell'Istituto per lo Studio della Multietnicità al primo gennaio 2013).

Il prolungamento del trattenimento dai trenta giorni del 1998 ai diciotto mesi del 2011 non pare abbia migliorato il tasso di espulsioni: rispetto al 2010, il rapporto tra i migranti rimpatriati e il totale dei trattenuti nei Cie, nel 2012 è cresciuto di appena il 2,3%; mentre nel 2011 l'incremento del tasso di efficacia nei rimpatri è risultato addirittura irrilevante (+0,3%). Un altro dato va messo in relazione ai tempi di trattenimento: in base a quanto dichiarato dal personale degli uffici immigrazione delle questure con cui la Commissione è entrata in contatto, in media sono sufficienti 45 giorni per identificare un trattenuto.

Alla luce di questi elementi, un emendamento dei senatori Manconi e Lo Giudice alla legge Europea 2013-*bis*, approvata il **30 ottobre 2014**, ha consentito la **riduzione del periodo massimo di trattenimento degli stranieri all'interno dei Cie a novanta giorni**.

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-detenuiti che, scontata la pena, sono stati poi trasferiti nei Cie in attesa di identificazione o di rimpatrio e oppure richiedenti asilo che hanno potuto formalizzare la propria domanda solo dopo avere ricevuto un provvedimento di respingimento ed espulsione. L'eterogeneità è legata alla 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. Spesso si è riscontrata la presenza nei Cie di immigrati che da molti anni vivono insieme alle loro famiglie in Italia, paese nel quale hanno sede i loro affetti e interessi. Anche in questo caso il trattenimento risulta spesso 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.

Molte situazioni possono essere sanate e definite in maniera più veloce rispetto alle procedure attualmente previste.

Per chi è destinato all'espulsione dopo l'esecuzione della pena in carcere, va resa operativa e praticabile la disposizione prevista dal decreto Cancellieri del dicembre 2013 relativa all'accertamento dell'identità all'interno degli istituti penitenziari.

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 diversi mesi 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.

Nei Cie sono trattenute anche **persone rom, possibili titolari dello status di apolide** in quanto provenienti dalla ex-Jugoslavia. Il riconoscimento dell'apolidia eviterebbe loro di essere ripetutamente portati al Cie per essere identificati. Nel centro di Ponte Galeria si trovava trattenuta una donna di sessant'anni, madre di nove figli, che viveva in Italia da quaranta. La donna è uscita dopo due mesi perché l'avvocato è riuscito ad ottenere il provvedimento di sospensiva, e perché nel frattempo aveva presentato domanda di apolidia. Si tratta anche in questo caso di situazioni in cui il trattenimento potrebbe essere evitato.

Tra i trattenuti, anche persone nate e cresciute in Italia: 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 o 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.

La Commissione si è spesso imbattuta in persone trattenute nei centri che si trovavano in **condizione di estrema vulnerabilità psicologica e fisica**. Il trattenimento di queste persone provoca evidentemente un aggravio della loro condizione psico-fisica (peraltro confermato in molti casi dall'uso, spesso abuso, di psicofarmaci) e si rivela spesso inutile ai fini dell'identificazione. In questi casi è il questore che dovrebbe intervenire, previa certificazione di un medico, con un provvedimento che consente il rilascio immediato per incompatibilità con il trattenimento o concedendo un permesso di soggiorno per motivi umanitari direttamente, senza attivare la procedura della protezione internazionale.

Più in generale, ogni decisione riguardante l'espulsione di uno straniero irregolarmente soggiornante deve necessariamente tener conto dei **principi riguardanti il superiore interesse del minore, il diritto all'unità familiare e il principio di *non-refoulement***. Inoltre è necessario adottare iniziative in merito alla **formazione specifica delle figure professionali** (forze dell'ordine, giudici di pace, operatori) coinvolte nelle procedure di trattenimento, identificazione, espulsione e rimpatrio allo scopo di evitare che il trattenimento diventi prassi automatica e per assicurare un'accurata valutazione di ogni singolo caso. Nei centri più aperti verso l'esterno, dove le associazioni di settore riescono a svolgere la loro attività di informazione e sostegno entrando periodicamente nei centri stessi e seguendo da vicino i singoli trattenuti, è evidente la presenza di un clima meno teso e di un atteggiamento meno aggressivo verso operatori e forze dell'ordine.

Quanto alla condizioni di trattenimento e alla gestione delle strutture, la Commissione diritti umani chiede al governo di rivedere i criteri di assegnazione della gestione dei Cie, affidando a un ente gestore unico su scala nazionale tutti i centri attraverso un'unica procedura a evidenza pubblica, e di intervenire per modificare i criteri di assegnazione delle gare d'appalto, valutando non solo l'offerta economica e il criterio dell'offerta più bassa. Sarebbe necessario inoltre 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.

In conclusione, se si escludono, coloro dei quali è stata accertata o si deve temere una effettiva pericolosità, per gli irregolari destinati a rimanere tali, si potrebbero adottare altri mezzi utili a controllarli fino alla loro espulsione. Basterebbe un obbligo di firma o un obbligo di dimora, vincoli e limiti ai movimenti per verificare che lo straniero irregolare sia reperibile dalle forze di polizia (misure peraltro già previste, ma applicate solo in casi eccezionali). E così i Cie sarebbero ridotti a pochi locali, necessari a ospitare per qualche notte chi sia in attesa del rimpatrio ormai esecutivo. Si tratta, come evidente, di un percorso complesso, ma l'esito possibile è lo "svuotamento" delle ragioni che sembrano richiedere la permanenza residuale dei Cie e lo svuotamento dei Cie stessi.

AGGIORNAMENTO DEL RAPPORTO SUI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE

Commissione diritti umani del Senato

(febbraio 2015)

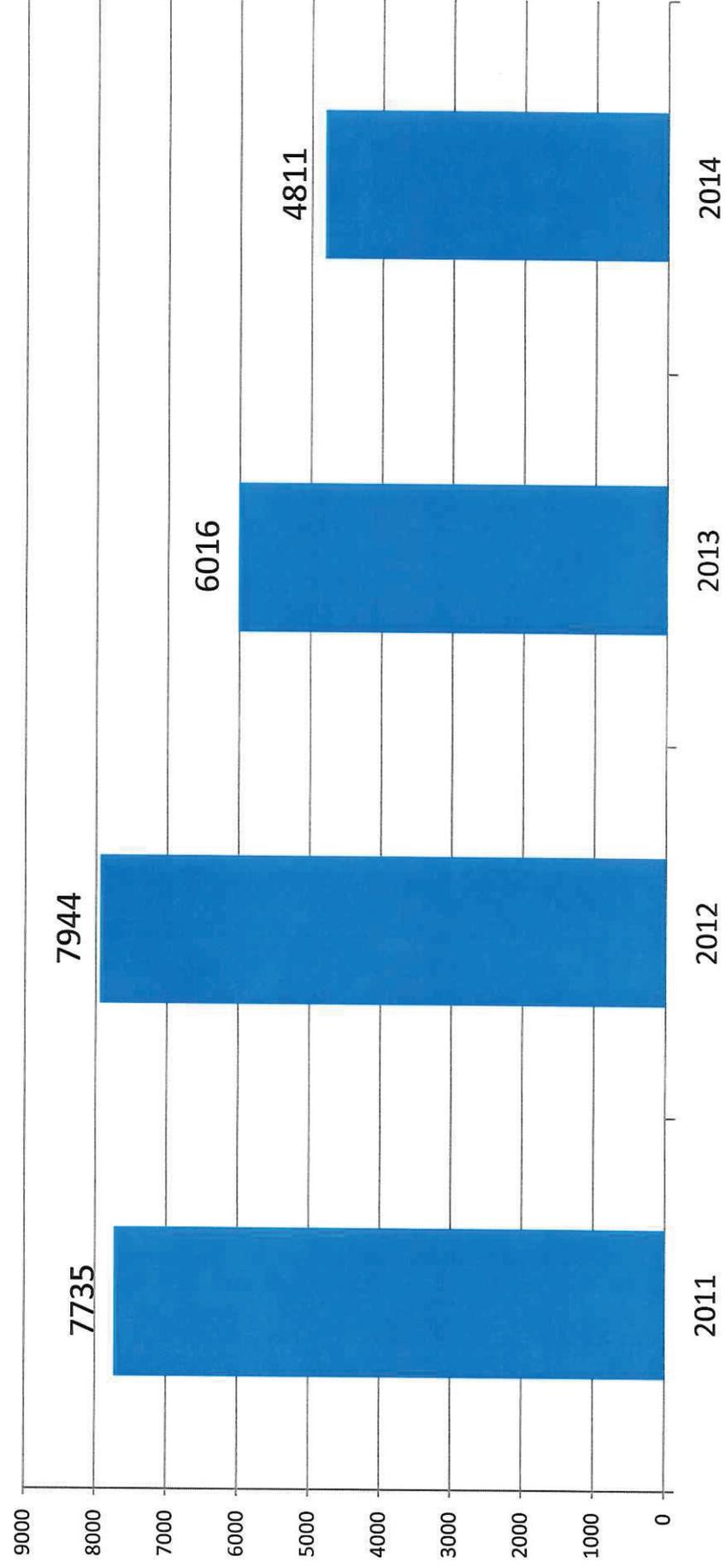
RIEPILOGO TRATTENIMENTI CIE			
	Transitati	Rimpatriati	Tasso di efficacia (rimpatriati su transitati)
2012	7.944	4.015	50,5%
2013	6.016	2.749	45,7%
2014	4.986	2.771	55,57%

PRESENZE CIE		
	CAPIENZA (posti disponibili)	PRESENZE
Febbraio 2014	842	460
Febbraio 2015	753	293

PRESENZE CIE AL 20 FEBBRAIO 2015			
	CAPIENZA TEORICA	CAPIENZA EFFETTIVA (posti disponibili)	PRESENZE
BARI	196	72	66
CALTANISSETTA	96	96	58
ROMA	360	360	99
TORINO	210	21	25
TRAPANI MILO	204	204	45
TOTALE	1.066	753	293

Presenze nei C.I.E.

ANNI 2011/2014



Annex 3 Detention conditions and other quality criteria

Table A3.A: Accommodation in detention facilities

Produced by the European Migration Network (EMN) - European Commission

Indicator (Member State)	Number of detention centres	Average surface area (m ²) per detainee	Number of detainees per room	Family accommodation in separate facilities	Children accommodated separated from their parents	Unaccompanied separated from adults minors	Single women separated from single men
Austria	15	-	-	Yes	No	Yes	Yes
Belgium	5	-	-	No. Families not detained	Yes	No. UAMs are not detained	Yes
Bulgaria	2	3	25	Yes	n/a	No. UAMs are not detained	Yes
Croatia	1		6-7	Yes	No	Yes	Yes
Cyprus	1					Yes	
Czech Republic	1	5.67	2	Yes	No	Yes	Yes
Estonia	1	7.7	2	Yes	No	Yes	Yes
Finland	2		Metsäla Detention Unit: 2 persons/ room Joutseno: 1 person/room, in exceptional cases 2	Yes	Yes	Yes	Yes
France	23	10	6	Yes but only in a limited number of centres.	No.	No. UAMs are not detained.	Yes
Germany	6 specialised detention centres (as at 31 July 2014) At least 12 detention quarters within state's prisons (as at 31 December 2013)	-	1-6 (dependent on facility and the federal state, but mainly 1-2 persons per room)	As a rule, families are not detained together, only one parent (generally the husband) is detained. The facilities in Büren (North Rhine-Westphalia) and in Berlin have "family rooms"	No	In general, unaccompanied minors are not detained. but instead taken into care by youth welfare services; if, in exceptional cases UAM are detained, at many facilities they are separated from adults and at other facilities, they may be accommodated together with adults; a few pre-removal detention centres have separate facilities for minors available (e.g. Hesse and Schleswig-Holstein)	Yes
Greece	5			No. Families are not detained.	No	Yes	Yes
Hungary	7	Min 5	Between 2 and 9 (it is not specified in which of the two centres)	Yes. They also enjoy the rights to separate living spaces.	No	No. unaccompanied minors are not detained	Yes
Latvia	1	Min 3 (in temporary keeping place), Min 4 (in detained foreigners accommodation center)	Max 4 (normally used for 2 persons)	Yes	No/Yes parents are accommodated with their parents in the separate premises in the Accommodation centre. If it is in the best interests of the child or under the request of the adult family member a minor child can be separated from his/her adult and placed in the Child care centre or at the	Yes	Yes

Lithuania	1		5 (minimum)			Yes		place of residence of foreigner's relatives residing in Latvia.	Yes	Yes
Luxembourg	1		- 7.5 for single rooms - 9.6 for double rooms - 10 for isolation rooms 2.7 10	Max 2 (used as single rooms)	Max 2 (used as single rooms)	No (in separate units)	No	Yes (separated from single adults. If they were detained, they could be detained in the family unit)	Yes	Yes
Malta	-					Yes	No	Yes	Yes	Yes
Netherlands	3		10	2		Yes, in the Rotterdam centre	No	Yes	Yes	Yes
Poland	6		Min 3 for men Min 4 for women and minors	2-8		Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Portugal	6					Only in 4 centres	No	n/a	Yes	Yes
Slovak Republic	2		Between 3.25 and 3.58	Max 4 within the PDCA Medvedov Max 8 within the PDCA Sečovce	Max 4 within the PDCA Medvedov Max 8 within the PDCA Sečovce	Yes, preferably in the PDCA Sečovce	No (yes, only in the exceptional cases)	No. unaccompanied minors are not detained	Yes	Yes
Slovenia	1		2.8	Max 6 (normally not at full capacity)	Max 6 (normally not at full capacity)	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Spain	8		-	-	-	Yes	No	No. UAMs are not detained	Yes	Yes
Sweden	5		63	1		Yes. Up to 4 family members per room. Should there be 5 in a family they are accommodated in the same room if possible	No	Yes	Yes	Yes
UK	10		n/a	Between 1 and 12	Between 1 and 12	Yes, in certain centres.	No	Yes	Yes	Yes
Norway	1		9	1		Yes. Up to 5 family members per room (4 adults and 1 minor)	No	Yes	Yes	Yes

Annex 4 Statistics

Table A4.A: Statistics on total number of third-country nationals in detention (2009 – 2013)

Total number of third-country nationals in detention	AT ¹⁹³	BE	BG	CZ	DE	EE	ES	HR	HU ¹⁹⁴	IE	FI	FR ¹⁹⁵	LT	LV	LU	MT	NL	PL	PT	SI	SK	SE	UK	NO
	2009	2010	2011	2012	2013																			
	5,996	6,439	832	1,177	8,366	55	17,203	460	1,989	1,374	509	55,538 ¹⁹⁶	212	248	177	793	7,870	1,943	NI	439	582	1,742	2,457	NI
	6,153	6,553	973	822	7,495	40	11,915	559	3,509	1,279	534	58,267 ¹⁹⁷	132	187	200	61	7,810	2,311	248	340	319	1,810	2,372	NI
	5,155	7,034	1,048	370	6,466	62	13,241	649	5,715	973	460	48,553 ¹⁹⁸	241	NI	207	652	6,100	1,823	235	289	286 ¹⁹⁹	1,941	2,274	NI
	4,566	6,797	2,047	320	5,064 ²⁰⁰	93	11,325	784	5,434	914	410	39,989 ²⁰¹	375	251	305	497	5,420	1,416	196	402	180	2,564	2,520	NI
	4,171	6,285	6,303	352	4,309 ²⁰²	94	9,020	533	6,496	836	444	38,266 ²⁰³	363	221	243	482	3,670	1,754	NI	426	204	2,893	2,571	2,939

Notes: Statistics for the whole period not available for Cyprus and Greece. Italy and Romania have not participated in this study.

Disaggregation by categories of third-country nationals is available for some categories in the National Reports of AT, BG, HU, FI, LV, LU, MT, NL, SE and UK, which are available on the EMN web-site at [this link](#).

¹⁹³ Austria has provided data on the total number of third-country nationals who received detention decisions. The number does not refer to persons in detention but to decisions imposing detention.

¹⁹⁴ Regarding HU data 2009-2013: Sometimes the same third-country national can be found in the detention statistics of Police, statistics of Alien Policing Department of OIN and the statistics of Refugee Department of OIN as he/she could be apprehended (this results from the different legal grounds for detention). Such cases can significantly increase the number of third-country nationals in detention.

¹⁹⁵ Data provided concern Metropolitan France and French overseas territories.

¹⁹⁶ In 2009, 31,608 TCNs were detained in Metropolitan France whereas 23,930 were detained in French overseas territories.

¹⁹⁷ In 2010, 27,450 TCNs were detained in Metropolitan France whereas 30,817 were detained in French overseas territories

¹⁹⁸ In 2011, 24,544 TCNs were detained in Metropolitan France whereas 24,009 were detained in French overseas territories

¹⁹⁹ For 2011-2013 statistics also include third-country nationals who were placed in a PDCA in the given period (irrespective of the year in which they were issued a return decision (AE/JE)) and third-country nationals who were temporarily placed in a police department and were surrendered over within seven days from detention pursuant to Art. 88, par. 6 of Act No. 404/2011 Coll. on Residence of Aliens, specifically per years:

2011= 44 persons, 2012 = 5 persons, 2013 = 9 persons.

²⁰⁰ Not including Hesse (2011: 752).

²⁰¹ In 2012, 23,394 TCNs were detained in Metropolitan France whereas 16,595 were detained in French overseas territories.

²⁰² Not including Hesse (2011: 752) and Hamburg up to and including 9 December 2013.

²⁰³ In 2013, 24,176 TCNs were detained in Metropolitan France whereas 14,090 were detained in French overseas territories.