

*Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione - febbraio 2016*

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



SENATO DELLA REPUBBLICA - XVII LEGISLATURA

---

**RAPPORTO SUI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE  
ED ESPULSIONE IN ITALIA  
(febbraio 2016)**

---





## INDICE

<b>PREFAZIONE</b>	Pag.	5
<b>Capitolo I - Centri di identificazione ed espulsione. Il quadro normativo</b>		
1. Alcune riflessioni sul quadro normativo in materia di Cie	»	7
2. Detenzione amministrativa e Costituzione	»	10
<b>Capitolo II - Fotografia del sistema Cie</b>		
1. Nuovi elementi	»	13
2. L' <i>hotspot</i> di Lampedusa	»	17
2.1 La pre-identificazione	»	19
2.2 L'identificazione e la registrazione	»	22
2.3 Dati relativi all' <i>hotspot</i> di Lampedusa	»	24
3. Alcune riflessioni	»	26
<b>Capitolo III - Criticità e raccomandazioni</b>		
1. Condizioni di trattenimento e gestione delle strutture	»	29
2. Identificazione in carcere	»	30
3. Le persone trattenute	»	31
4. Aspetti sanitari	»	34
5. Accesso alle strutture	»	34
6. Tutela delle vittime di tratta	»	35
7. L'alternativa del rimpatrio volontario assistito	»	36
<b>Capitolo IV - Dati</b>	»	41

## 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

ALICATA Bruno

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

ROMANO Lucio

SANTANGELO Vincenzo

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 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, in particolare in seguito all'adozione dell'Agenda europea sulle migrazioni (maggio 2015) in materia di identificazione, trattenimento ed espulsione dei cittadini stranieri.



## I. CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE. IL QUADRO NORMATIVO

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

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 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).

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 forti misure 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 della condizione giuridica degli stranieri e l'inserimento del reato di immigrazione «clandestina» con l'introduzione dell'art. 10-*bis* del testo unico immigrazione. Il nuovo reato deve essere giudicato con rito direttissimo ed è di competenza del giudice di pace.

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 (l. 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 quasi due anni dall'intervento del Parlamento, il Governo non ha ancora provveduto alla cancellazione del reato.

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 il 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

---

<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.

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. La permanenza media nei Cie nel 2015 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 decreto legislativo 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"<sup>4</sup>.

---

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

<sup>4</sup> Art. 6 D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142: "Trattenimento.

1. Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda.

2. Il richiedente è trattenuto, ove possibile in appositi spazi, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sulla base di una valutazione caso per caso, quando:

a) si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F della Convenzione relativa allo status di rifugiato, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata con la legge 24 luglio 1954, n. 722, e modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, ratificato con la legge 14 febbraio 1970, n. 95;

b) si trova nelle condizioni di cui all'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155;

c) costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Nella valutazione della pericolosità si tiene conto di eventuali condanne, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;

d) sussiste rischio di fuga del richiedente. La valutazione sulla sussistenza del rischio di fuga è effettuata, caso per caso, 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 ovvero non ha ottemperato ad uno dei provvedimenti di cui all'articolo 13, commi 5, 5.2 e 13, nonché all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione ai sensi degli articoli 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 dell'espulsione.

4. Lo straniero trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 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'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, con la consegna dell'opuscolo informativo previsto dal medesimo articolo 10.

5. Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al Tribunale in composizione monocratica competente alla convalida. Il provvedimento è comunicato al richiedente nella prima lingua indicata dal richiedente o in una lingua che ragionevolmente si suppone che comprenda ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni. Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, comprese le misure alternative di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 14. Quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale in composizione monocratica per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda.

6. Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 28-bis, commi 1 e 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.

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>5</sup> che prevede "il trattenimento in un 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

---

25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, salvo che sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Eventuali ritardi nell'espletamento delle procedure amministrative preordinate all'esame della domanda, non imputabili al richiedente, non giustificano la proroga del trattenimento.

7. Il richiedente trattenuto ai sensi dei commi 2 e 3 che presenta ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, e successive modificazioni, rimane nel centro fino all'adozione del provvedimento di cui agli articoli 5 e 19, comma 5, del medesimo decreto legislativo, nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto.

8. Ai fini di cui al comma 7, il questore chiede la proroga del trattenimento in corso per periodi ulteriori non superiori a sessanta giorni di volta in volta prorogabili da parte del tribunale in composizione monocratica, finché permangono le condizioni di cui al comma 7. In ogni caso, la durata massima del trattenimento ai sensi dei commi 5 e 7 non può superare complessivamente dodici mesi.

9. Il trattenimento è mantenuto soltanto finché sussistono i motivi di cui ai commi 2, 3 e 7. In ogni caso, nei confronti del richiedente trattenuto che chiede di essere rimpatriato nel Paese di origine o provenienza e' immediatamente adottato o eseguito il provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera ai sensi dell'articolo 13, commi 4 e 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. La richiesta di rimpatrio equivale a ritiro della domanda di protezione internazionale.

10. Nel caso in cui il richiedente è destinatario di un provvedimento di espulsione da eseguirsi con le modalità di cui all'articolo 13, commi 5 e 5.2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il termine per la partenza volontaria fissato ai sensi del medesimo articolo 13, comma 5, è sospeso per il tempo occorrente all'esame della domanda. In tal caso il richiedente ha accesso alle misure di accoglienza previste dal presente decreto in presenza dei requisiti di cui all'articolo 14".

<sup>5</sup> all'art. 8, parr. 2 e 4.

tra le misure meno coercitive alternative al trattenimento indicate nell'art.14, comma 1-bis d. lgs. n. 286/1998<sup>6</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 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%.

## **2. Detenzione amministrativa e Costituzione**

L'aspetto relativo al controllo giurisdizionale della restrizione della libertà nei confronti dello straniero porta a una riflessione che investe anche la compatibilità con la Costituzione italiana della detenzione amministrativa, questione su cui si è molto dibattuto in questi anni<sup>7</sup>, da quando la legge Turco-Napolitano nel 1998 la ha introdotta. Si rimanda a quanto riportato nel *Rapporto* precedente della Commissione diritti umani per una trattazione più analitica del tema<sup>8</sup>.

Una persona può essere privata della libertà anche in assenza di un reato e senza un preventivo provvedimento di un giudice; il controllo dell'autorità giudiziaria viene svolto successivamente all'adozione della misura e viene fatto dal giudice di pace al momento della convalida del provvedimento del trattenimento disposto dal questore (entro 48 ore); la convalida avviene con una procedura semplificata sulla base delle informazioni prodotte dalla questura e del colloquio con lo straniero, affiancato da un interprete e dal proprio legale.

L'istituto del trattenimento è di fatto una misura coercitiva che incide sulla libertà personale la cui natura giuridica si sostanzia in una forma di privazione della libertà, sia pure di natura amministrativa. Se il trattenimento nei CIE è una restrizione della libertà personale, il suo regime è da ricondursi nel perimetro costituzionale dell'articolo 13 della Costituzione, con tutte le sue garanzie: dalla riserva di giurisdizione alla riserva di legge assoluta, da derogarsi solo in casi eccezionali, dalla durata della misura coercitiva alla tempistica per la sua successiva convalida. L'articolo 13, comma 2, della Costituzione prescrive che la restrizione della libertà personale è ammessa solo «per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge». Deve quindi essere un giudice a stabilire la suddetta restrizione motivando la propria decisione per far in modo che la detenzione non risulti costituzionalmente illegittima.

<sup>6</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).

<sup>7</sup> Si veda quanto esposto nel saggio di A. Pugiotto, *La galera "amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in «Quaderni costituzionali», fasc. n. 3(2014). V. anche C. Mazza, *La prigionia degli stranieri*, cit., pp. 65 e ss.; R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione* - Atti del Seminario. Ferrara 26 gennaio 2001, Torino, Giappichelli, 2001; G. Savio, *Controllo giurisdizionale e diritto di difesa degli stranieri trattenuti presso i centri di permanenza temporanea*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, 2000.

<sup>8</sup> <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RapportoCIE.pdf>.

Secondo l'articolo 13 della Costituzione, non sono ammissibili settori della vicenda restrittiva in concreto impermeabili al sindacato del giudice. La Costituzione non esclude, tuttavia, che in casi di necessità e urgenza possano essere adottati anche dall'autorità di pubblica sicurezza provvedimenti provvisori di limitazione della libertà. Quindi solo l'eccezionalità delle circostanze, unita al requisito della tassatività e della non discrezionalità della decisione, possono giustificare la compressione del diritto alla libertà personale quando non viene disposta da un magistrato con atto motivato.

In questo quadro è stato sollevato il problema connesso al fatto che l'art. 14 del T. U. sull'immigrazione, rispetto ai requisiti di eccezionalità e di non arbitrarietà della decisione della misura detentiva, prevede il trattenimento come strumento ordinario (e non eccezionale) per eseguire i provvedimenti d'espulsione di stranieri irregolari. Inoltre lascia all'amministrazione un certo margine di discrezionalità, sia nella valutazione della pericolosità sociale sia nella determinazione del rischio di fuga dello straniero per sottrarsi al provvedimento d'espulsione. Infine l'autorità stabilisce la misura limitativa della libertà personale attraverso due atti amministrativi, e cioè il decreto d'espulsione coattiva alla frontiera e il provvedimento del questore per il trattenimento nell'impossibilità di eseguire immediatamente l'allontanamento, senza l'obbligo di supportare dettagliatamente con prove e argomentazioni le ragioni della decisione.

Si segnala in conclusione che, nella sent. 105/2001, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il trattenimento “è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'articolo 13 della Costituzione”, determinando “anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale”.



## II. FOTOGRAFIA DEL SISTEMA CIE

### 1. Nuovi elementi

Sono due le novità principali emerse nel corso del 2015 in merito al trattenimento di persone straniere nei centri di identificazione e di espulsione in Italia: l'aumento del numero dei Cie e l'attivazione dell'approccio *hotspot* previsto dall'Agenda europea sulle migrazioni del maggio 2015<sup>9</sup>. I due aspetti sono tra loro strettamente collegati.

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 a gennaio 2016 sono stati dichiarati attivi quelli di Lampedusa, Trapani e Pozzallo), dove effettuare la registrazione e l'identificazione tramite rilievi dattilografici delle persone sbarcate. Coloro i quali non presentano richiesta di protezione internazionale, vengono considerati "migranti economici" e devono essere rimpatriati in quanto non in possesso dei requisiti necessari per rimanere regolarmente sul territorio europeo. 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 (C.I.E.)" per poi essere rimpatriati.

Allo stato attuale sono sei i Cie funzionanti (Bari, Brindisi<sup>10</sup>, Caltanissetta, Crotone<sup>11</sup>, Roma, Torino) con 720 posti disponibili. I Cie di Brindisi e quello di Crotone sono stati riaperti, dopo alcuni anni, a settembre 2015. Il Cie di Trapani<sup>12</sup>, attivo fino al 31 dicembre 2015, dal giorno successivo è stato convertito in *hotspot*.

---

<sup>9</sup> L'Agenda europea sulla migrazione è stata presentata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015 al fine di delimitare 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.

<sup>10</sup> Il Cie di Brindisi Restinco si trova in aperta campagna nei pressi della caserma del battaglione San Marco lungo la strada che collega Brindisi e San Vito dei Normanni. La struttura 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>11</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.

<sup>12</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 fotosegnalamenti al giorno. Presso la struttura operano anche funzionari di Frontex, dell'EASO, ed operatori UNHCR e OIM. All'interno della struttura ha sede anche una Commissione territoriale per il riconoscimento del diritto d'asilo.

<b>PRESENZE PRESSO C.I.E. 20 GENNAIO 2016</b>						
	<b>ENTE GESTORE</b>	<b>CAPIENZA TEORICA</b>	<b>CAPIENZA EFFETTIVA</b>	<b>PRESENZE</b>	<b>POSTI TEMPORANEAMENTE NON DISPONIBILI</b>	<b>POSTI DISPONIBILI</b>
BARI (u.)	Connecting People	112	72	71	n.3 moduli non utilizzabili	1
BOLOGNA (u.d.)		95	0	0	chiuso	0
BRINDISI (u.)	Ass. Cult. Acuarinto	83	48	46		2
CALTANISSETTA (u)	Auxilium	96	96	64		32
CROTONE u.	Misericordie d'Italia	124	30	29	il 1/09/2015 il centro è stato parzialmente riaperto	1
GORIZIA u.	Connecting People	248	0	0	chiuso per lavori di ripristino locali danneggiati	0
MILANO (u. d.)	Croce Rossa Italiana	132	0	0	chiuso	0
ROMA (u. d.)	Coop. Gepsa	125	125	34	L'Ente Gestore ha comunicato la chiusura dell'intero settore maschile per cui la capienza del centro e' dimezzata.	91
TORINO (u. d.)	RTI- Gepsa e Associazione Culturale Acuarinto	180	42	40		2
	<b>TOTALE</b>	<b>1.195</b>	<b>413</b>	<b>284</b>		<b>129</b>
<b>Dal 23/12/2015 il CIE di Trapani Milo è diventato "hotspot"</b>						

Nel corso del 2015 sono stati 397 i migranti trasferiti dall'*hotspot* di Lampedusa ai Cie italiani.

**Persone provenienti dall'hotspot di Lampedusa e trasferite nei C.I.E. (dall'1/1 al 20/12/2015)**

Egitto	19
Ghana	5
Marocco	3
Nigeria	187
Pakistan	1
Senegal	2
Tunisia	180

**TOTALE 397**

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>13</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 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.

Il Consiglio GAI dell'8 ottobre 2015 ha definito specifiche *Conclusioni* sul futuro della politica di rimpatrio. Ha sottolineato in particolare che l'attuazione coerente ed efficace di una politica per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente, nel rispetto dei diritti umani e della dignità delle persone interessate, nonché del diritto al non respingimento (non-refoulement), è "elemento indispensabile della politica globale dell'UE in materia di migrazione". Da ultimo, il Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2015 ha stabilito di intensificare l'attuazione della direttiva rimpatri da parte degli Stati membri e di creare, entro la fine dell'anno, un apposito Ufficio rimpatri all'interno di Frontex per rafforzare il sostegno agli Stati membri.

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>14</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 (CIE - Centri di Identificazione ed Espulsione);
- 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 prevede quindi l'aumento del numero di posti nei CIE nazionali, e si ipotizza la riapertura del CIE di Milano (132 posti) e di Gradisca d'Isonzo (248

---

<sup>13</sup> COM(2015) 453.

<sup>14</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.

posti), dove poter attuare tutte le procedure che sono necessarie per il rimpatrio forzato dei migranti irregolari.

Tuttavia, 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 20 dicembre 2015 sono transitati complessivamente nei Cie 5.242 persone di cui 2.746 sono state effettivamente rimpatriate. Ciò significa che 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, con un tasso di efficacia (rimpatriati su trattenuti) che si aggira intorno al 50%. Nonostante gli impegni fissati in sede europea, i dati continuano a dimostrare che la media dei rimpatri effettuati rispetto alle persone trattenute continui ad essere intorno al 50%.

Altro dato: come affermato dal Capo della Polizia nel corso di un'audizione alla Camera lo scorso 20 gennaio, nel 2015 su 34.107 stranieri sottoposti a un provvedimento di espulsione dal territorio italiano, 15.979 sono stati effettivamente allontanati dal territorio italiano (circa il 46%) mentre 18.128 non hanno mai lasciato il paese.

Per quanto attiene ai rimpatri, essi sono effettuati solo verso quei paesi con cui esiste un accordo di riammissione<sup>15</sup>. Sono state formalizzate intese con l'Egitto nel 2007 e con la Tunisia nel 2011 e più recentemente con la Nigeria e il Marocco. Peraltro risultano non significativi i risultati evidenziati dai dati sui voli di rimpatrio dell'agenzia Frontex in quanto da settembre a dicembre 2015, l'Italia ha rimpatriato 153 persone con voli organizzati in via bilaterale verso l'Egitto e la Tunisia, e 137 persone verso la Nigeria attraverso voli congiunti con gli altri Stati membri attraverso Frontex.

Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza ha poi avviato forme di cooperazione operativa con le autorità competenti dei Paesi dai quali hanno origine i principali flussi di immigrazione irregolare e in particolare con Gambia, Costa d'Avorio, Ghana, Senegal, Bangladesh e Pakistan.

Ma senza la messa a punto di strategie condivise con gli altri Stati membri e con i paesi di provenienza per completare l'identificazione e procedere al rimpatrio, secondo il ministero dell'interno, non sarà possibile rispettare le indicazioni dell'Agenda Europea.

Passati cinque mesi dall'avvio del nuovo approccio *hotspot* a Lampedusa, è possibile avanzare qualche riflessione sull'attuazione del piano europeo e sulle conseguenze che le nuove procedure stanno determinando per il nostro Paese.

## **2. L'*hotspot* di Lampedusa**

---

<sup>15</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.

La Commissione diritti umani del Senato ha seguito con molta attenzione l'avvio dell'approccio *hotspot* in Italia, avviato a Lampedusa a partire dalla fine del settembre 2015 in seguito a quanto contenuto nell'Agenda europea sulle migrazioni (maggio 2015) e alla successiva Roadmap del ministero dell'interno (settembre 2015). A cinque mesi dall'attivazione dell'*hotspot*, è possibile avanzare alcune riflessioni sui risultati emersi.

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 dello scorso gennaio 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 all'interno dell'"approccio hotspot", avviate a Lampedusa a partire dalla fine del settembre 2015 in seguito a quanto contenuto nell'Agenda europea sulle migrazioni (maggio 2015) e alla successiva *Roadmap* del ministero dell'interno (settembre 2015).

Il nuovo 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 foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri. A partire da settembre 2015, sono stati individuati come *hotspots* i porti di Lampedusa, Trapani, Pozzallo (attualmente funzionanti), Porto Empedocle, Augusta, Taranto<sup>16</sup>.

---

<sup>16</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

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. 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

---

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".

Identificazione ed Espulsione (C.I.E.). 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.

La verifica delle nuove procedure contenute nel documento di attuazione della decisione europea è stata oggetto della visita all'*hotspot* di Lampedusa della Commissione diritti umani. 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.

## 2.1 La pre-identificazione

In particolare, destano preoccupazione 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 cd. 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 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.5926 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.

## 2.2 L'identificazione e la registrazione

Il passaggio successivo, quello dell'identificazione prevede il fotosegnalamento 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 fotodattiloscopici 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 fotosegnalate 3.234.

Attualmente nel centro di contrada Imbriacola vi sono centinaia di persone che rifiutano di farsi identificare tramite il rilevamento delle impronte digitali. In particolare 184 eritrei sono presenti da settimane e chiedono di poter lasciare l'isola e raggiungere altre destinazioni europee senza essere registrati nel sistema EURODAC. Lo stesso vale per alcuni migranti provenienti dall'Oromia, regione dell'Etiopia, appartenenti a un'etnia fortemente discriminata dal governo centrale, i quali rifiutano di farsi identificare e non hanno intenzione di presentare domanda d'asilo in Italia e comunque non rientrerebbero nei programmi di ricollocamento perché provenienti da una nazione non ammissibile per la redistribuzione a livello europeo.

Il destino di queste centinaia di persone è attualmente 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 potrebbe prolungarsi ulteriormente e 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, co. 4, del D.Lgs. 142/2015: "Lo straniero trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 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'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 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 scorso si chiede 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 ribadisce che l'obiettivo da perseguire nel più breve tempo possibile è quello del 100% delle identificazioni dei migranti sbarcati<sup>17</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>18</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.

---

<sup>17</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>18</sup> <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/12/IDENTIFICAZIONE.-OBBLIGHI-E-FACOLTA2.pdf>.

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 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.

### **2.3 Dati relativi all'*hotspot* di Lampedusa**

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>19</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. 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.

---

<sup>19</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).

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 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 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. Il provvedimento va impugnato davanti a un tribunale amministrativo 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 fotosegnalati 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.

Questi dati possono essere incrociati con quelli forniti dall'agenzia Frontex sui rimpatri effettuati dal nostro Paese. Il numero esiguo, come già evidenziato, dipende da diversi fattori: innanzitutto i rimpatri vengono effettuati solo verso quei paesi con cui l'Italia ha un accordo di riammissione (Tunisia, Nigeria, Egitto); inoltre, continua ad essere difficile la collaborazione con le autorità consolari dei diversi paesi ai quali compete l'identificazione delle persone da rimpatriare. Infine, le spese, nonostante l'intervento di Frontex nella gestione dei voli, continuano a essere molto alte.

### **3. Alcune riflessioni**

Il bilancio del nuovo approccio *hotspot* a quasi cinque mesi dall'avvio, analizzando i dati e quanto emerso nel corso della visita, non può che considerarsi deficitario ed evidenzia un sostanziale fallimento del programma di ricollocamento e dell'attuazione dei rimpatri, le due direttrici principali su cui è articolato il piano europeo.

Inoltre va segnalata la presenza di alcune criticità nell'attuazione della nuova procedura e di nodi delicati da affrontare e sciogliere coniugando l'esigenza di aumentare l'efficacia del piano

europeo con il rispetto della normativa nazionale e internazionale in materia di asilo e accoglienza.

La difficoltà maggiore rappresentata dalla procedura *hotspot* è quella dell'identificazione certa delle persone che giungono in Italia. Ciò non significa solo la determinazione dell'identità ma anche dello status e, dunque, delle motivazioni che le hanno portate a emigrare. Il rischio è che il 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 e della storia individuale della persona sbarcata.

L'intero sistema andrebbe riconsiderato partendo dai risultati di questi primi mesi di attuazione: a fronte di un tasso di identificazioni che ha superato l'80%, non corrispondono risultati positivi in termini di persone ricollocate e persone rimpatriate. Unico risultato tangibile è l'aumento di stranieri con in mano un decreto di respingimento differito del Questore che intima di lasciare il nostro paese entro sette giorni, persone che di fatto rimangono poi nel territorio italiano irregolarmente.

Va inoltre ricordato che oltre 153.000 persone sono sbarcate in Italia quest'anno, rispetto ai 170.100 del 2014, con un calo di sbarchi pari al 9%. Gli eritrei hanno rappresentato la comunità di stranieri maggioritaria (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).

Nello stesso tempo si registra un aumento del 23% delle richieste d'asilo in Italia. Secondo i dati forniti dal Presidente della Commissione Nazionale Asilo, nel 2015 (dato aggiornato all'11/12), 79.900 persone hanno chiesto asilo in Italia rispetto alle 64.886 del 2014, e provengono soprattutto da Nigeria, Pakistan, Senegal e Afghanistan. Se alla procedura di ricollocamento come disposto attualmente a livello europeo accedono solo persone provenienti dalla Siria, dall'Eritrea e dall'Iraq, è evidente che la maggior parte dei richiedenti asilo sono destinati a rimanere in Italia e a concludere nel nostro paese la procedura.

D'altra parte, come segnalato dal Governo nella relazione inviata alle Camere sulla proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria, il criterio prescelto per individuare i richiedenti bisognosi di protezione internazionale circoscrive l'applicazione della misura a poche nazionalità non risolvendo il problema generale, per l'Italia, dell'accoglienza dei rifugiati provenienti dall'Africa sub-sahariana, il cui flusso verso le nostre coste è intenso e costante.



### III. CRITICITÀ E RACCOMANDAZIONI

#### 1. 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.

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>20</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.

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<sup>21</sup>.

---

<sup>20</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)

<sup>21</sup>La gara per l'assegnazione della gestione del centro di Ponte Galeria, è stata oggetto di un'interrogazione di Gennaro Migliore, deputato del Pd e presidente della Commissione d'inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento dei migranti: “a causa della incongruità della base d'asta, che sarà ulteriormente inferiore per le offerte che i partecipanti presenteranno, si potrebbero verificare scenari critici, sia per coloro che sono ospitati, che per i lavoratori; il bando di gara per la gestione di tutti i servizi di accoglienza, avendo per oggetto i servizi alla persona, anche in base alla legislazione vigente non può risultare al massimo ribasso. La qualità del

La Commissione diritti umani, come già sollecitato nella risoluzione approvata a marzo 2014 in merito ai Cie, chiede nuovamente 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.

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. Il testo si riferisce ai Centri di identificazione ed espulsione (CIE), ai Centri di accoglienza (CDA) ed ai Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). 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 dovrà 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.

## **2. 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 per la maggior parte da persone che provengono dal carcere. Va ricordato che i detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane al 31 gennaio 2016 erano 17.526, pari al 33% circa del totale della popolazione carceraria<sup>22</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.

---

servizio rischia di non raggiungere il limite minimo per il rispetto della dignità delle persone straniere, ospitate nei Centri di identificazione ed espulsione".

<sup>22</sup> [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_14&contentId=SST1211519](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?previousPage=mg_1_14&contentId=SST1211519)

Proprio per ovviare al problema della «doppia detenzione», il decreto-legge n. 146 del 2013<sup>23</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, il ministro dell'interno Angelino Alfano, intervenuto in Commissione<sup>24</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 una recente audizione alla Camera dei deputati<sup>25</sup>, ha 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. 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.

Non è stato possibile acquisire, in quanto non disponibili, i dati relativi agli eventuali rimpatri di stranieri detenuti identificati in carcere e, una volta scontata la pena, rimpatriati direttamente senza passare dai Cie.

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, nel 2014 sono state rimpatriate 811 persone reclusi. Oltre a questo, specifici accordi internazionali, firmati per permettere a un condannato di scontare il periodo di pena nel paese di provenienza, hanno permesso l'uscita dal carcere di altre 465 persone (rispetto alle 272 del 2013).

### **3. 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.

---

<sup>23</sup> convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10 (in G.U. 21/2/2014, n. 43).

<sup>24</sup> Audizione dell'11 luglio 2014.

<sup>25</sup> 29 ottobre 2015.

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-detenuiti.

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 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.

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 dell'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>26</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 provvedimenti di espulsione e trattenimento e la sentenza rappresenta un precedente importante richiamato successivamente in altri procedimenti<sup>27</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

---

<sup>26</sup> <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46242.htm>.

<sup>27</sup> Sentenza n. 5926/2015.

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”.

#### **4. 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, rimaste purtroppo sulla carta. 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.

#### **5. Accesso alle strutture**

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 sessantotto donne nigeriane giunte in poche ore al Cie di Ponte Galeria a Roma direttamente dai luoghi dello sbarco. 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.

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

Nel corso del 2015, secondo le stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), si è verificato un incremento esponenziale di arrivi via mare di donne africane, provenienti in modo particolare dalla Nigeria. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, le donne nigeriane arrivate via mare in Italia a fine settembre 2015 sono state 4.371. L'anno scorso, nello stesso periodo, erano state 1.008. 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 molti sospetti 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 68 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 di chiedere protezione o, ancora, non vogliono denunciare immediatamente i loro sfruttatori per paura di ritorsioni contro i loro familiari. In merito a questa vicenda, sono state presentate alcune interrogazioni parlamentari. A quella presentata dalla vice presidente del Senato Valeria Fedeli (n. 3-02164)<sup>28</sup>, il vice ministro dell'Interno Filippo Bubbico il 14 gennaio 2016 ha risposto che "il trasferimento si è reso necessario in ragione del fatto che le cittadine nigeriane avevano dichiarato all'atto dell'identificazione di essere giunte in Italia per motivi di lavoro e pertanto, non essendo in regola con le norme sul soggiorno, erano state destinatarie di provvedimenti di respingimento e trattenimento emessi dai questori di Agrigento e di Siracusa"<sup>29</sup>. Successivamente alla convalida dei provvedimenti di respingimento e trattenimento da parte della autorità giudiziaria, quattro donne sono state rilasciate perché in stato di gravidanza, mentre le restanti 64 cittadine nigeriane hanno formalizzato istanza di protezione internazionale.

Si legge ancora nella risposta del Vice Ministro Bubbico che "la Commissione territoriale di Roma, tenendo conto del particolare contesto nigeriano ove non necessariamente sussiste un conflitto armato, 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. Quanto alla situazione attuale del gruppo di donne nigeriane, "venti donne risultano rimpatriate, mentre le restanti sono state dimesse dal CIE per motivi diversi: in trentadue casi per l'accoglimento da parte del giudice della domanda di sospensione del decreto di trattenimento nella struttura; in sette casi per la concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari; in un caso per la concessione dello status di rifugiato; in tre casi per la concessione della protezione sussidiaria; in un caso per motivi di salute".

---

<sup>28</sup> <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=938135>.

<sup>29</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/955468.pdf>.

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. Secondo l'OIM le donne nigeriane sbarcate nel 2015 in Italia avrebbero ricevuto un'informativa preventiva sulla tratta da parte dell'Organizzazione. Ma loro stessi 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 Vice ministro.

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. Infine occorre attuare urgentemente il Piano Nazionale anti-tratta che renderebbe operativa una protezione efficace delle vittime.

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.

## **7. L'alternativa del "rimpatrio volontario assistito"**

Secondo quanto riferito dal Ministro dell'interno, i rimpatri volontari e assistiti nel 2015 sono stati 411.

<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

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. 129/11e dalle relative Linee Guida<sup>30</sup>.

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;

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.

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). 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

---

<sup>30</sup> DM del 27.10.11.

Volontario Assistito - NIRVA dal 2009 al 2012), e sono stati finanziati molteplici progetti di ritorno. 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.

A marzo 2016 scade 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>31</sup>.

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 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

---

<sup>31</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 400,00 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."

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.

