

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

**XVII LEGISLATURA**

---

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

---

*Sintesi del Rapporto*

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.

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

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

E si tratta spesso di persone che da molti anni vivono insieme alle loro famiglie in Italia, dove 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 identificarle, e diviene lesiva del diritto all'unità familiare dei migranti e dei loro congiunti. Si tratta di persone inespellibili che in alcuni casi sono già state trattenute senza essere rimpatriate. Quest'ultima situazione è quella che si verifica nella maggior parte dei casi con i rom che concludono il periodo di trattenimento senza che venga disposto il ritorno nel paese di origine, non riuscendo a regolarizzare la loro posizione giuridica in Italia. Una delle soluzioni possibili è la richiesta dello status di apolide, ma è molto difficile attualmente riuscire a completare la procedura. **Sul riconoscimento dello status di apolide e sulla semplificazione della procedura d'accesso ha lavorato la Commissione, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e il Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), elaborando un disegno di legge che è stato presentato alla fine di novembre 2015.**

Nel corso del 2015, inoltre, 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: a fine settembre 2015 sono state 4.371. 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. Alla luce di questa preoccupante situazione, si 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 un'immediata protezione alle vittime e di poterle allontanare dagli sfruttatori, spesso a bordo degli stessi barconi.

Nel corso dell'anno, la durata del trattenimento ha di nuovo subito una variazione. A ottobre del 2014, un emendamento dei senatori Manconi e Lo Giudice alla legge Europea 2013-bis, aveva consentito la riduzione del periodo massimo di trattenimento degli stranieri all'interno dei Cie a novanta giorni. A **settembre del 2015**, invece, in seguito all'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". 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.

**Nel 2015, i trattenuti che hanno fatto richiesta di asilo dopo essere stati trattenuti in un Cie sono stati 1.356 su un totale di 5.242 persone transitate in quelle strutture. La permanenza media è stata di 25,5 giorni.**

**Le novità principali emerse nel corso del 2015** in merito al trattenimento di persone straniere nei centri di identificazione e di espulsione in Italia, sono due: **l'aumento del numero dei Cie e l'attivazione dell'approccio hotspot** previsto dall'Agenda europea sulle migrazioni del maggio 2015. 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 sono attivi quello di Lampedusa, Pozzallo e Trapani), 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. Il rimpatrio avviene attraverso i Centri di Identificazione ed Espulsione. **Nel corso del 2015 sono stati 397 i migranti trasferiti dall'*hotspot* di Lampedusa ai Cie italiani.**

Allo stato attuale **sono sei i Cie funzionanti** (Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Roma, Torino) - **uno in più rispetto all'anno scorso** - con 720 posti disponibili. I Cie di Brindisi e di Crotone sono stati riaperti, dopo alcuni anni, a settembre 2015; mentre quello di Trapani, attivo fino al 31 dicembre 2015, dal giorno successivo è stato convertito in *hotspot*.

L'analisi dei dati conferma le **difficoltà del nostro paese nell'eseguire i rimpatri, oltre che 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 effettivamente rimpatriate (52%). Nel 2015 su 34.107 stranieri sottoposti a un provvedimento di espulsione dal territorio italiano, 15.979 sono stati allontanati mentre 18.128 non hanno mai lasciato il paese. Si tratta di persone che rimarranno in Italia senza alcun titolo di soggiorno, le cui possibilità di regolarizzazione diminuiscono con il passare del tempo, mentre aumentano quelle di essere di nuovo trattenute. In Italia non è attiva, infatti, una procedura di regolarizzazione alternativa a quella della protezione internazionale accessibile a chi è già presente sul territorio. Ecco perché i lavoratori stranieri irregolari non possono inquadrare la loro posizione e tentano la via della richiesta di protezione internazionale per ottenere un permesso di soggiorno.

Una valida alternativa al trattenimento è quella del **rimpatrio volontario assistito**, ovvero la possibilità di ricevere aiuto per ritornare in modo volontario e consapevole nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza e con un'assistenza adeguata. In base a quanto previsto dalla normativa vigente gli stranieri irregolari rintracciati dalle forze dell'ordine hanno diritto ad accedere alle misure diverse dall'ingresso 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). Nel 2015 hanno avuto accesso a questo programma 411 persone. Questa misura potrebbe essere accessibile a chi è trattenuto stabilendo un termine per lasciare volontariamente l'Italia (periodo che varia tra i 7 e i 30 giorni). Per incentivare il ricorso alla procedura, sarebbe opportuna l'introduzione della revoca del divieto di reingresso (attualmente dai 3 ai 5 anni) per gli stranieri irregolari che collaborino alla loro identificazione e al rimpatrio.

Nel 2015, 290 persone sono state rimpatriate dall'Italia in collaborazione con l'**agenzia Frontex**. **Di queste**, 153 con voli organizzati in via bilaterale verso l'Egitto e la Tunisia, e 137 verso la Nigeria attraverso voli congiunti con gli altri Stati membri. Attualmente i rimpatri sono effettuati solo verso quei paesi in cui esiste un accordo di riammissione. Di recente sono state formalizzate intese con la Nigeria, e sono state avviate, dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, **forme di cooperazione operativa con le autorità competenti dei Paesi dai quali hanno origine i principali flussi di immigrazione irregolare**: in particolare con Gambia, Costa d'Avorio, Ghana, Senegal, Bangladesh e Pakistan. 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.

A cinque mesi dall'avvio del piano europeo, è possibile avanzare qualche riflessione sulla sua attuazione e sulle conseguenze per il nostro Paese. La Commissione diritti umani del Senato ha seguito con molta attenzione l'avvio dell'approccio *hotspot* a Lampedusa e si è recata sull'isola nel gennaio 2016 per verificare direttamente le nuove procedure.

Il centro è stato riaperto nell'ottobre 2014 in seguito a lavori di ristrutturazione finalizzati all'aumento della capienza fino a oltre 350 posti. Il nuovo approccio 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.

Nel corso della visita, è stato possibile individuare alcuni nodi nello svolgimento delle operazioni riguardanti aspetti molto delicati. A destare preoccupazione sono state le modalità di svolgimento della **pre-identificazione**. Appena sbarcati, infatti, gli stranieri vengono trasferiti nel CPSA di contrada Imbriacola dove viene fatta "una **prima differenziazione tra le persone richiedenti asilo/potenziati ricollocabili e quelle in posizione irregolare**" - come scritto nella *Roadmap* del ministero dell'interno. Tale procedura 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. **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**. 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.

Nel periodo compreso tra l'1 settembre 2015 e il 13 gennaio 2016 sono arrivati a Lampedusa 4.597 cittadini stranieri e ne sono stati registrati e identificati 3.234. Al programma di **ricollocaamento 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 nell'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.

**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.** Persone dunque escluse da ogni possibilità di regolarizzazione e di inserimento in un percorso di integrazione. Sarebbe opportuno avviare un piano per ridurre il fenomeno dell'irregolarità che è strettamente collegato all'aumento della marginalità.