

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



UniBa

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI BARI
ALDO MORO



Trattenuti

Una radiografia del sistema
detentivo per stranieri

Il presente report e la [piattaforma opendata](#) costituiscono il progetto “Trattenuti” frutto di un lavoro collettivo di raccolta e analisi dei dati svolto da ActionAid Italia e dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Bari.

Coordinamento:

Fabrizio Coresi

Coordinamento scientifico:

Giuseppe Campesi

Raccolta dati:

Giuseppe Campesi, Fabrizio Coresi, Lorenzo Figoni, Cristiano Maugeri, Anna Spero

Redazione del rapporto:

Giuseppe Campesi e Fabrizio Coresi

Grafica:

Tadzio Malvezzi

Foto di copertina:

Mario Badagliacca

La stesura del presente report è stata completata il 30 settembre 2024

ActionAid Italia, Università di Bari, 2024

Roma/Bari

ISBN: 978-88-6629-074-2

INDICE

1 - INTRODUZIONE	3
1.1 - Cosa sappiamo dei centri di detenzione per stranieri?	3
1.2 - La nostra ricerca	4
2 - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DETENTIVO PER STRANIERI	6
3 - LA GESTIONE DEL SISTEMA E I SUOI COSTI	12
3.1 - Gli enti gestori	13
3.2 - Effetti e rischi dell'esternalizzazione della gestione	14
3.3 - Le procedure di affidamento	15
3.4 - Il capitolato d'appalto	16
3.5 - I costi di un sistema ingestibile e poco trasparente	18
Uno sguardo alle altre fonti	19
I costi di gestione	19
I costi della manutenzione straordinaria	21
I costi accessori: una prima approssimazione	23
4 - LA POPOLAZIONE TRATTENUTA	25
4.1 - Linee di tendenza generali	25
4.2 - Le nazionalità	28
4.3 - Gli ingressi dal carcere	32
4.4 - I richiedenti asilo	34
4.5 - Le donne	36
5 - LE STRUTTURE	40
6 - FOCUS SUI RIMPATRI	49
6.1 - Uno sguardo alle altre fonti	49
6.2 - L'efficacia della politica di rimpatrio e il ruolo dei Cpr	50
6.3 - Chi viene rimpatriato e come dai Cpr	52
7 - CONCLUSIONI	58

1 - INTRODUZIONE

Il [progetto Trattenuti](#) nasce dall'esigenza di avere dati e informazioni più sistematiche sul funzionamento dei centri di detenzione per stranieri. L'obiettivo della piattaforma opendata e di questo report, che ne riprende e analizza i dati, è quello di iniziare a gettare luce sull'efficacia e i costi di uno degli strumenti più controversi e meno trasparenti delle politiche migratorie italiane.

Nate nel 1998 con la denominazione di Centri di permanenza temporanea e assistenza (Cpta), tali strutture detentive sono state ufficialmente deputate a trattenere gli stranieri destinatari di un provvedimento di allontanamento in attesa della sua esecuzione. Oltre ad aver mutato svariate volte denominazione, nel corso degli anni tali strutture hanno anche acquisito ulteriori funzioni, tra cui spicca il trattenimento di alcune specifiche categorie di richiedenti asilo.

La possibilità di privare qualcuno della propria libertà personale al solo scopo di facilitare l'esecuzione di una procedura amministrativa mal si concilia con i principi sanciti all'articolo 13 dalla Costituzione della Repubblica Italiana, anche se tale possibilità è riconosciuta ad esempio dall'articolo 5(1)(f) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), oltre che dal diritto dell'Unione europea¹.

Questo report non intende affrontare la controversa questione della legittimità costituzionale della detenzione amministrativa degli stranieri o della sua conciliabilità con i principi dello Stato di diritto, su cui gran parte degli osservatori nutrono forti dubbi². Quello che ci interessa qui è colmare il vuoto conoscitivo che circonda il funzionamento di tali strutture.

In base ad una consolidata giurisprudenza³, il ricorso alla detenzione amministrativa degli stranieri è legittimo solo nella misura in cui sia funzionale all'esecuzione del rimpatrio. È, tuttavia, difficile capire con i dati esistenti in che misura il trattenimento amministrativo aumenti l'efficacia della politica di rimpatrio. Inoltre, **occorre domandarsi quali siano i costi umani ed economici di una politica di rimpatrio basata sulla coercizione.** L'eventuale aumento del numero di rimpatri eseguiti è proporzionale all'impatto che il ricorso a un simile strumento ha sui diritti delle singole persone e sulle casse dello Stato?

Le strutture detentive possono anche essere utilizzate per il trattenimento dei richiedenti asilo, ma qual è l'obiettivo della detenzione in tali casi?

Si tratta di una misura deterrente, volta a scoraggiare la presentazione di domande d'asilo con scarsa possibilità di successo? Oppure di una misura cautelare volta ad evitare che nelle more della definizione della procedura il richiedente faccia perdere le proprie tracce? Ammesso che il ricorso a strumenti limitativi della libertà personale sia riconciliabile con il [principio di non penalizzazione dei richiedenti asilo](#), la coercizione contribuisce effettivamente al raggiungimento degli obiettivi prefissati, oppure sarebbe possibile conseguire i medesimi risultati con strumenti meno afflittivi?

Qualsiasi valutazione di questo tipo necessita di dati e informazioni affidabili, ma **sfortunatamente quando si tratta di detenzione amministrativa degli stranieri sono proprio i dati e le informazioni a mancare.** Non ci riferiamo qui solo alla nota inaccessibilità delle strutture detentive allo sguardo della società civile, ma soprattutto all'assenza di informazioni consolidate sul numero di persone transitate all'interno di tali strutture e le loro caratteristiche, sui costi e gli aspetti amministrativi relativi alla loro gestione.

Per colmare tale lacuna ActionAid Italia e il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro" hanno avviato una ricerca sul funzionamento del sistema detentivo per stranieri in Italia, i cui principali risultati sono sintetizzati in questo report. Prima di discuterli in dettaglio, riteniamo siano tuttavia necessarie una breve rassegna dei dati e delle informazioni esistenti sui centri di detenzione per stranieri e una rapida introduzione alla metodologia della nostra raccolta dati.

1.1 - Cosa sappiamo dei centri di detenzione per stranieri?

L'attenzione della società civile per il funzionamento del sistema detentivo per stranieri non è mai mancata in Italia. Nel corso degli anni, diverse organizzazioni non-governative, associazioni, o anche singoli giornalisti, hanno contribuito a gettare luce sul funzionamento di tali strutture e sulle condizioni di detenzione al loro interno. Tra i primi report sul funzionamento degli allora Cpta,

¹ Si vedano in particolare gli articoli dal 15 al 18 della Direttiva 2008/115/CE (c.d. Direttiva rimpatri) e l'articolo 8 della Direttiva 2013/33/UE (c.d. Direttiva accoglienza).

² Rimandiamo a questo proposito alle analisi di [Pugiotto e Di Martino](#).

³ Si vedano le sentenze della Corte Edu, [Chahal v. United Kingdom](#), application n. 22414/93; [A. and others v. United Kingdom](#), application n. 3455/05; della Corte di Giustizia della Unione europea, Causa C-61/11, [El Dridi, alias Soufi Karim](#), sentenza 28 aprile 2011; e della Corte Costituzionale italiana, [sentenza n. 105/2001](#).

possiamo ad esempio ricordare quello pubblicato nel 2004 da [Medici senza frontiere](#).

Venendo agli ultimi anni, meritano senza dubbio di essere segnalati i [rapporti di monitoraggio](#) curati dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi), dalla [campagna](#) LasciateCIEntrare e il ricco materiale raccolto sul [portale](#) Melting Pot, in molti casi basato su resoconti di visite sul campo. Presentano tratti di maggiore sistematicità il [report](#) pubblicato dall'Università di Oxford, e quelli pubblicati nel [2021](#) e nel [2023](#) dalla Coalizione Italiana per le Libertà Civili (Cild), che si aggiungono ad alcune importanti [inchieste giornalistiche](#).

Il problema di tali fonti di informazione è la loro frammentarietà. Anche quando si tratta di materiale frutto di visite sul campo, la dettagliata descrizione qualitativa dei luoghi, molto importante per valutare le condizioni di detenzione, non si accompagna ad una sistematica raccolta di dati. Molto più spesso, tale materiale si limita a documentare la situazione in un momento specifico, senza consentire un'analisi longitudinale o comparativa.

Il Governo non pubblica in maniera sistematica dati sulle persone transitate dai centri di detenzione per stranieri o sui loro costi di gestione. Alcune informazioni possono tuttavia essere reperite in documenti parlamentari.

Ad esempio, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica ha pubblicato tra [2014](#) e [2017](#) alcuni importanti rapporti sui centri di detenzione per stranieri. Nella XVII legislatura è stata inoltre istituita una specifica Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di trattenimento deputato agli stranieri i cui [rapporti](#) includono dati e informazioni anche sugli allora denominati Centri di identificazione ed espulsione (Cie).

Tra le fonti di informazione istituzionali che pubblicano dati sui centri di detenzione per stranieri con una certa regolarità e sistematicità, possiamo annoverare la relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica [inviata ogni anno al Parlamento](#) dal Ministero dell'Interno, la [relazione](#) del Ministero dell'Interno sul funzionamento del sistema di accoglienza, pubblicata a partire dal 2018 e, infine, le [relazioni annuali al Parlamento](#) del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Da ultimo, andrebbe menzionato anche lo [studio](#) curato dalla Corte dei conti sulle politiche di rimpatrio.

Anche per le fonti istituzionali esistenti il problema è l'estrema frammentarietà e, talvolta, persino la contraddittorietà dei dati pubblicati. Gran parte delle fonti parlamentari menzionate includono una importante

quantità di informazioni di natura qualitativa, ma ancora una volta i dati quantitativi sono in gran parte inservibili per una accurata analisi longitudinale dell'evoluzione del sistema detentivo per stranieri.

La situazione è in parte diversa con le fonti ministeriali, che hanno maggiore continuità temporale anche se talvolta pubblicano dati solo aggregati o di natura diversa. Ad esempio, nelle relazioni sullo stato della sicurezza abbiamo informazioni sul numero di ingressi annuale nei centri di detenzione per stranieri e di rimpatriati, e poco più; mentre le relazioni sullo stato del sistema d'accoglienza forniscono dati aggregati sul numero di presenze al 31 dicembre e alcune informazioni su aspetti di natura gestionale. La pubblicazione di entrambe le relazioni avviene tuttavia con grande ritardo⁴.

Le relazioni al Parlamento del Garante nazionale dei detenuti sono senza dubbio la fonte ufficiale più ricca di dati sul funzionamento dei centri di detenzione per stranieri. Esse includono dati sul numero di ingressi, dettagliato per le principali nazionalità, e sui tempi di permanenza media all'interno dei centri. I dati sono tuttavia pubblicati in forma prevalentemente aggregata e non coincidono talvolta con i dati inclusi in altre fonti, ad esempio nello studio della Corte dei conti sulla politica di rimpatrio. Sfortunatamente, poi, nel 2024 la periodicità con cui la Relazione veniva pubblicata sembra essersi interrotta, dato che al momento di redigere questo report non era ancora stata pubblicata la Relazione relativa all'anno 2023.

Pur con tutti i limiti appena illustrati, le fonti ufficiali esistenti offrono preziosi elementi di informazione che nel report saranno talvolta richiamati o integrati con i dati raccolti nel corso della nostra ricerca.

1.2 - La nostra ricerca

La nostra ricerca è stata avviata nell'autunno 2021, ed è continuata fino alla primavera del 2024. Il nostro obiettivo era quello di colmare la grave carenza di dati sul funzionamento del sistema detentivo per stranieri. Ci interessava in particolare raccogliere dati il più possibile dettagliati su chi fa ingresso in tali strutture, quali le sue caratteristiche socio-anagrafiche e condizione giuridica, chi viene dimesso dai centri e per quale motivo. Un altro aspetto su cui ci interessava gettare luce è quello relativo alla gestione amministrativa del sistema detentivo per stranieri, dettagliando per quanto possibile costi di gestione e costi di manutenzione di tali strutture.

Avendo questi obiettivi in mente abbiamo avviato una vasta raccolta dati utilizzando lo strumento dell'accesso civico generalizzato e interpellato la Direzione centrale

⁴ L'ultima relazione sullo stato della sicurezza pubblicata in forma completa, inclusi gli allegati, è del 2019, mentre l'ultima relazione sul sistema d'accoglienza è del 2022 ed include dati relativi all'anno 2021.

per la polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno, le Prefetture e le Questure sul cui territorio insiste un centro di detenzione per stranieri. In particolare, interpellando Prefetture e Questure l'obiettivo era quello di raccogliere dati disaggregati per singolo centro. I dati ricevuti dal Ministero in forma aggregata su base nazionale sarebbero invece serviti per controllare, ed eventualmente colmare, i dati ricevuti a livello provinciale.

D'altra parte, non potevamo che dedurre da quanto previsto ex lege⁵, dagli applicativi in uso alla Pubblica Amministrazione⁶ e dallo schema di capitolato vigente⁷, che la totalità dei dati da noi richiesti fosse nella disponibilità delle istituzioni interpellate e che fosse di facile trattamento, essendo la loro raccolta frutto di un processo del tutto informatizzato.

Dopo una serie di richieste pilota inviate nell'autunno 2021, ci siamo immediatamente resi conto che Questure e Prefetture possedevano dati molto ricchi che, se raccolti con una certa sistematicità, avrebbero consentito di ricostruire un quadro assolutamente inedito ed estremamente dettagliato del funzionamento del sistema detentivo per stranieri. Le potenzialità della nostra analisi si sono tuttavia scontrate con la diversa capacità di rielaborare i dati e in alcuni casi, occorre dirlo, l'evidente reticenza di alcuni uffici ad evadere le nostre richieste.

Una prova delle difficoltà riscontrate è nell'elevato numero di richieste di riesame per mancata o incompleta risposta che abbiamo dovuto inoltrare. Nonostante le 97 richieste di accesso civico e le 53 richieste di riesame (oltre a 11 tentativi di ottenere dati e/o chiarimenti tramite pec informali) in quasi quattro anni, i dati che siamo riusciti a raccogliere restano incompleti.

La nostra ricerca si è concentrata sul periodo 2014-2023, come vedremo un periodo molto interessante, per certi versi decisivo nella storia della detenzione amministrativa degli stranieri in Italia. La qualità dei dati raccolti è, tuttavia, variabile.

Per il periodo 2014-2017 abbiamo infatti dati prevalentemente aggregati la cui fonte è il Ministero dell'Interno. I dati aggregati che abbiamo sono in genere più affidabili sui motivi di uscita, meno sulle caratteristiche e la posizione giuridica delle persone in ingresso nei centri di detenzione. Per il periodo 2018-2023 la fonte dei nostri dati sono soprattutto Questure e Prefetture, talvolta integrati con informazioni provenienti dal Ministero dell'Interno. Come vedremo nel corso dell'analisi, questi dati restano in parte incompleti a causa delle mancate risposte degli uffici interpellati, ma **consentono comunque di tracciare un quadro molto dettagliato del funzionamento del sistema detentivo per stranieri.**

⁵ Si veda in particolare l'art. 12(9-septies) D.Lgs. n. 286/1998.

⁶ La piattaforma SMSI-RA e il programma informatico SIA descritti nella [Relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio](#) presentata il 21 dicembre 2017 alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema d'accoglienza, rispettivamente alle pagine 17 e 16.

⁷ L'allegato 5 bis allo [schema di capitolato](#) adottato con Decreto del Ministero dell'interno del 29 gennaio 2021, riporta le specifiche tecniche per i Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) con gli obblighi e le modalità di registrazione e comunicazione di dati relativi a transiti, motivi di uscita e status delle persone trattenute. In particolare, si specifica che il servizio di gestione amministrativa include "la comunicazione giornaliera alla Prefettura di ogni notizia di rilievo inerente alla regolare conduzione della convivenza e le condizioni del centro e tenuta di un registro con gli eventuali episodi che hanno causato lesioni ad ospiti o operatori". Analoghi obblighi di comunicazione si hanno relativamente a fatturazione e pagamenti (articolo 25 dello schema di capitolato) e sono tesi a garantire il pieno controllo da parte degli uffici territoriali del governo mediante la fatturazione elettronica (che deve riportare anche il CIG della gara) e una trasmissione alla Prefettura "con cadenza bimestrale, a corredo delle fatture le relazioni di tutte le attività svolte nel corso dei mesi di riferimento". Inoltre, "in conformità al decreto interministeriale Interno - Economia e Finanze 18 ottobre 2017, a corredo delle fatture: a) L'ente gestore trasmette la documentazione di seguito indicata: - il registro delle presenze degli ospiti; il rendiconto dei beni forniti e del kit di primo ingresso [...]".

2 - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DETENTIVO PER STRANIERI

Il periodo 2011-2023 rappresenta un periodo particolare nella storia della detenzione amministrativa degli stranieri in Italia. Un periodo caratterizzato da due fasi chiaramente distinte, con la cosiddetta “crisi dei rifugiati” a rappresentare un punto di svolta.

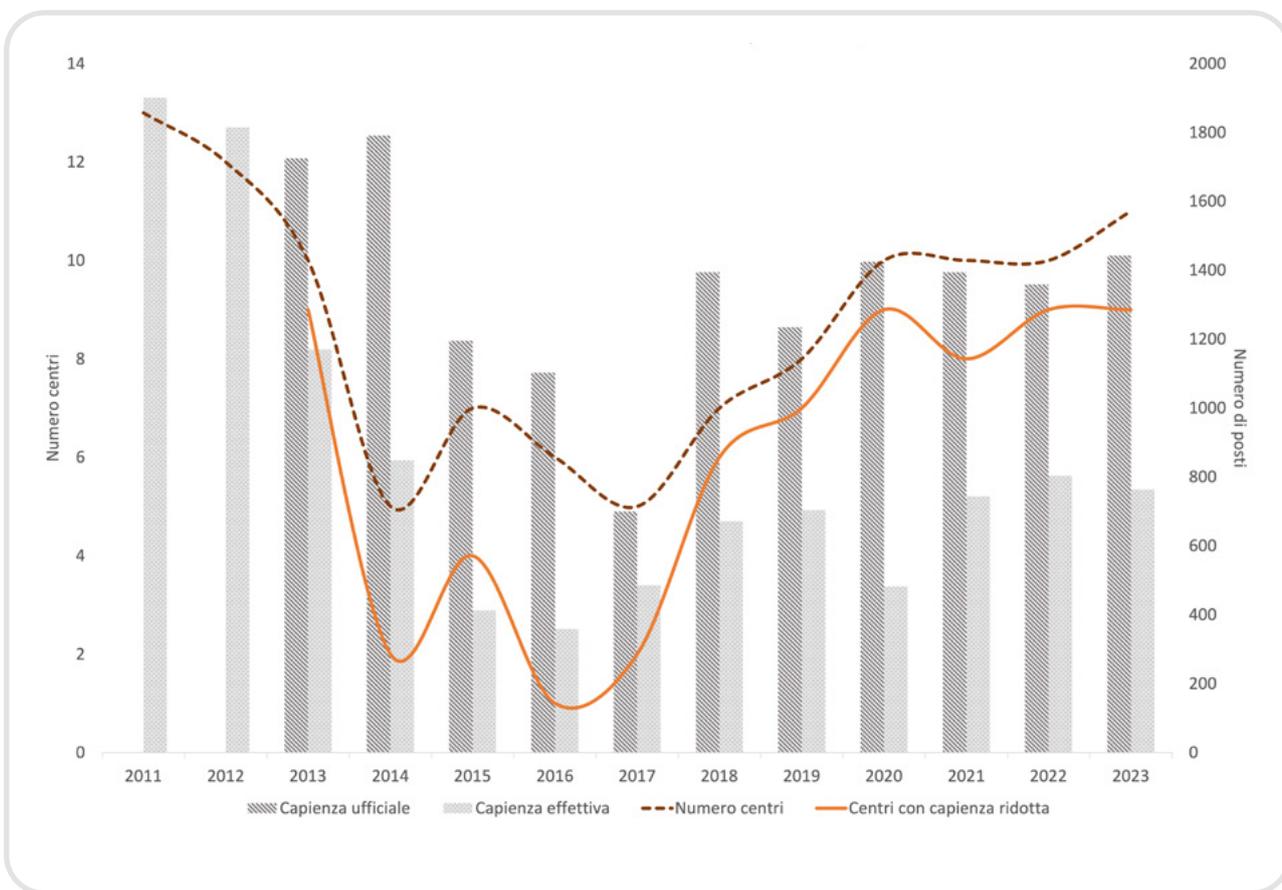
La prima fase segue l’attuazione in Italia della Direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri). Una conseguenza immediata di ciò è il significativo incremento dei tempi massimi di permanenza all’interno delle strutture detentive per stranieri, che passano da 180 giorni a 18 mesi (cfr. infografica n. 1). Come evidenziato in un [rapporto](#) sul funzionamento degli allora Centri di identificazione ed espulsione (Cie) pubblicato nel 2013 dal Ministero dell’Interno, **l’allungamento dei tempi di detenzione ha avuto come conseguenza immediata l’aumento degli “oneri economici che l’Amministrazione deve sostenere per la**

manutenzione e conservazione delle strutture, le quali sono sovente oggetto di atti vandalici da parte dei soggetti ivi trattenuti.”

Anche alla luce dell’apparente ingestibilità di tali strutture, gli anni tra il 2011 e il 2014 segnano una stagione di deciso [disinvestimento nella detenzione amministrativa degli stranieri](#). In particolare, in questo periodo il numero di centri operativi si dimezza, con conseguente crollo della capacità ricettiva del sistema, che passa nel giro di pochi anni da 1901 a 359 posti disponibili (cfr. grafico n. 1).

Nel 2014 vengono infine drasticamente ridotti i termini massimi di trattenimento, che scendono a un massimo di 90 giorni. La riforma, attuata con la Legge n. 161/2014, è anche il risultato delle conclusioni cui erano giunti i tecnici del Ministero dell’Interno, che nel loro

GRAFICO 1. Evoluzione del sistema detentivo per stranieri, 2011-2023



rapporto del 2013 definivano gli elevati termini massimi “esuberant(i) rispetto alla effettività delle procedure identificative, essendo pressoché trascurabile il numero di stranieri identificati trascorso l’anno di permanenza.”

La scelta di disinvestire sulla detenzione amministrativa apparve politicamente sostenibile anche alla luce del fatto che tutti gli indicatori relativi al fenomeno migratorio erano in decrescita tra 2011 e 2014. Come illustrato nel grafico n. 2, il numero di nuovi permessi di soggiorno emessi diminuisce costantemente per tutto il periodo, mentre gli ingressi via mare restano relativamente bassi fino al 2013.

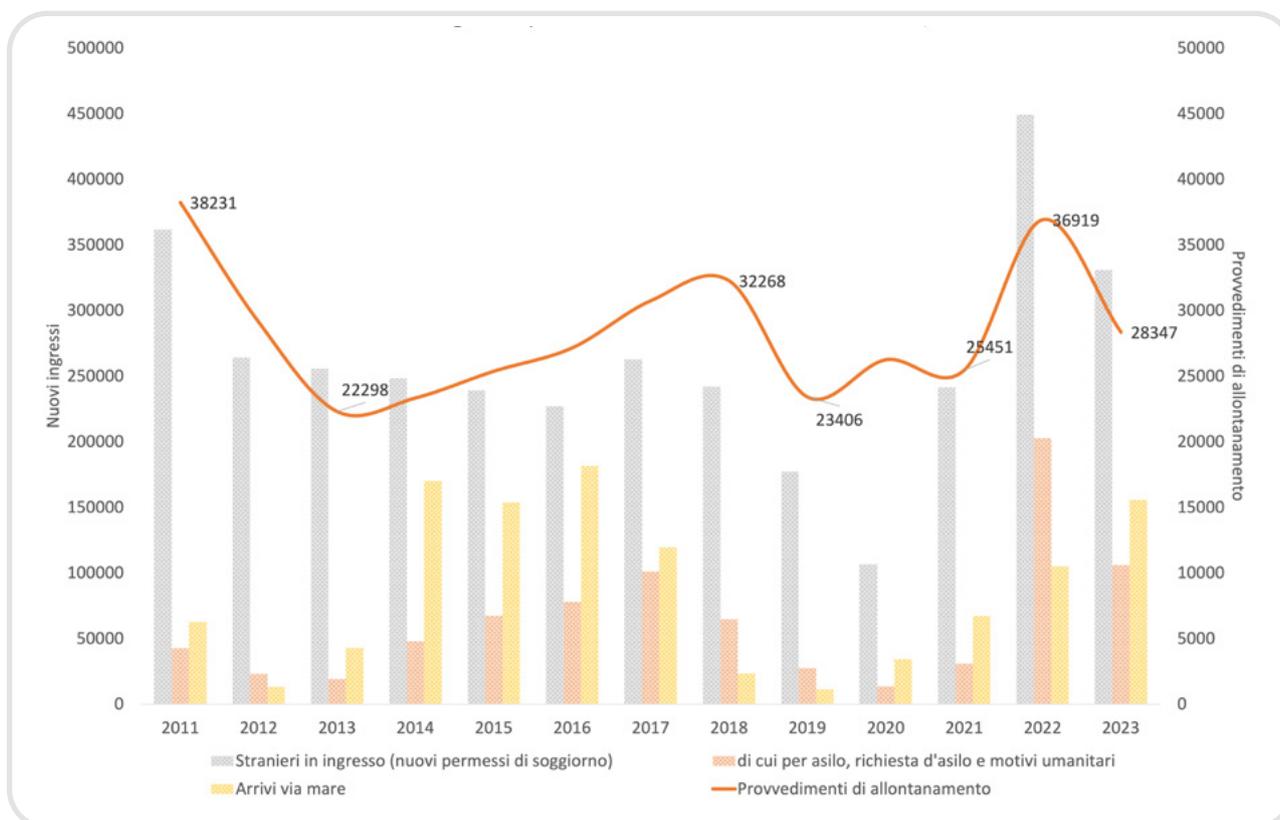
Alla decrescita dei principali indicatori relativi all’ingresso sul territorio italiano, corrisponde anche una diminuzione delle presenze non autorizzate. Naturalmente è impossibile avere la cifra esatta degli stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio italiano. Tuttavia, secondo le stime della [Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità \(ISMU\)](#) il numero di

stranieri irregolari presenti in Italia era sceso a circa 350 mila nel 2014.

Un dato più affidabile per avere un’idea del numero di stranieri non autorizzati al soggiorno in Italia presenti ogni anno è quello relativo al numero di provvedimenti di allontanamento adottati, che misura il numero di persone intercettate dalle autorità per le quali è stato emesso un ordine di lasciare il territorio italiano nelle forme di un’espulsione o di un respingimento differito⁸. Anche in questo caso il grafico n. 2 mostra una chiara tendenza alla decrescita dei provvedimenti di allontanamento adottati fino al 2013.

Lo scenario sembra cambiare radicalmente dal 2015 in poi. In particolare, l’aumento del numero di arrivi via mare e, conseguentemente, delle richieste d’asilo, ha indotto l’Unione europea ad esercitare **forti pressioni** sull’Italia affinché il sistema detentivo per stranieri fosse riportato alla sua capacità originaria. Dal punto di vista della Commissione, l’Italia rischiava di non essere in grado di far fronte alla necessità di rimpatriare l’elevato

GRAFICO 2. Nuovi ingressi e provvedimenti di allontanamento adottati, 2011-2023



⁸ Il respingimento si differenzia dall’espulsione poiché è un provvedimento di allontanamento adottato direttamente in frontiera. Il respingimento è “differito” quando è disposto dal Questore nei confronti della persona che tenta di attraversare la frontiera aggirando i controlli o sia intercettato subito dopo averlo fatto, ovvero sia stata ammessa sul territorio per necessità di pubblico soccorso (art. 10(2) D.lgs n. 286/1998).

numero di richiedenti asilo le cui domande sarebbero state, secondo le previsioni dei tecnici di Bruxelles, rigettate. Altro timore della Commissione era che l'Italia non fosse in grado di contenere sul suo territorio gli stranieri in arrivo via mare, i quali avrebbero potuto tentare di raggiungere un altro paese europeo una volta ammessi sul territorio italiano in qualità di richiedenti asilo.

Anche in relazione alla crescita del numero di provvedimenti di allontanamento adottati, e alla necessità di ottemperare agli obblighi che “gravano sull'Italia, in conseguenza della sua appartenenza all'Unione Europea”, **il governo italiano decise nel 2017 di tornare ad investire sulla detenzione amministrativa degli stranieri** annunciando il proposito di “intensificare gli strumenti idonei ad assicurare l'effettività dei provvedimenti di espulsione e allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini stranieri in condizione di soggiorno irregolare, in particolare attraverso il potenziamento della rete dei Centri di identificazione ed espulsione e nuove risorse finanziarie per l'esecuzione dei rimpatri.”⁹

Dal 2017 comincia una stagione in cui tutte le compagini susseguitesi al governo del paese hanno dichiaratamente visto nella detenzione amministrativa degli stranieri uno strumento indispensabile ad una più efficace politica di rimpatrio, annunciando il proposito di voler aprire un centro in ciascuna regione italiana.

Gli esiti di tale svolta politica sono ben rappresentati nell'infografica n. 1. Nello spazio di quattro anni il numero di centri attivi raddoppia, mentre cresce del 107% il numero di posti disponibili. **L'obiettivo di aprire una struttura in ogni regione, più volte annunciato non è stato tuttavia mai centrato;** tantomeno quello più limitato di portare il sistema alla sua capacità del 2011, quando vi erano oltre 1900 posti distribuiti in 13 strutture detentive differenti. Pur con un raddoppio dei centri di detenzione attivi, dal 2017 in poi il sistema detentivo ha funzionato in media al 52% della sua capacità ricettiva. Come afferma la [relazione del Ministero dell'Interno sul sistema di accoglienza pubblicata nell'ottobre 2022](#), ciò è da imputarsi al fatto che quasi tutti i centri sono stati “interessati da lavori di ristrutturazione/riqualificazione o da disordini che hanno reso inagibili alcune aree”.

L'attuale governo sembra voler imprimere una decisa accelerazione al piano di potenziamento della rete di centri di detenzione per stranieri, al punto che nell'autunno 2023 ha dichiarato tali strutture “opere di interesse per la difesa e la

sicurezza nazionale”, affidandone la progettazione e la realizzazione alla Direzione generale dei lavori del Ministero della Difesa¹⁰. In particolare, il Decreto n. 124/2023 ha annunciato l'adozione di un piano straordinario per l'individuazione delle aree interessate alla realizzazione delle nuove strutture, per le quali sono state stanziati 20 milioni di euro per il 2023 e un milione di euro annui a decorrere dal 2024 per le spese di funzionamento. Ulteriori 7 milioni sono poi stati stanziati sul finire del 2023, con l'adozione del Decreto n. 145/2023. **A fine 2023 la capacità ufficiale del sistema era di 1443 posti, di cui soli 764 effettivamente utilizzabili.**

Tra 2023 e 2024 i progetti e gli annunci di nuove aperture si sono susseguiti, sebbene il piano straordinario previsto dal Decreto n. 124/2023 non abbia mai visto la luce. Questa fase convulsa nella storia della detenzione amministrativa degli stranieri in Italia non testimonia solo tutte le difficoltà incontrate dai governi susseguitisi alla guida del paese nel loro tentativo di espandere la capacità del sistema detentivo, ma è forse l'indice di una **trasformazione strutturale del sistema che comincia ad intravedersi nella progressiva diversificazione dei circuiti detentivi.**

Altro dato rilevante è, infatti, la crescita dei termini massimi di trattenimento, che, come visto, erano stati drasticamente ridotti nel 2014. **Con una serie ripetuta di interventi normativi, che giunge fino al 2023, i termini vengono progressivamente elevati per diverse categorie di trattenuti.**

Nell'intervenire sui termini massimi di detenzione, il legislatore aveva inizialmente diversificato notevolmente la durata della detenzione a seconda dello status giuridico delle persone, distinguendo in particolare tra la durata massima del trattenimento degli stranieri rintracciati in condizione di irregolarità sul territorio italiano o respinti alla frontiera subito dopo l'ingresso, e quella prevista per gli stranieri in uscita dal carcere dopo aver scontato una pena. La legittimità dell'ulteriore detenzione che viene inflitta a tale categoria di stranieri è molto discussa, anche perché si tratta di persone le cui procedure di rimpatrio potevano essere avviate durante il periodo di carcerazione. Nel 2014 si era inteso intervenire sulla materia, riducendo il termine massimo a 30 giorni. La durata massima del loro trattenimento è stata tuttavia nuovamente elevata nel 2017 (45 giorni) e ancora nel 2020 e 2023, in particolare per i cittadini dei paesi con cui l'Italia ha stipulato un accordo di riammissione (rispettivamente 60 e 75 giorni). Con il Decreto n. 124/2023 la durata del trattenimento di

⁹ I brani sono tratti dalla [relazione tecnica](#) al disegno di legge di conversione del Decreto n. 13/2017.

¹⁰ Oltre alle deroghe che discendono dallo “stato di emergenza immigrazione” dichiarato ad aprile 2023, si intende così far leva su uno speciale regime derogatorio previsto dal codice dell'ordinamento militare. Una previsione che appare preoccupante in relazione ai già scarsi livelli di trasparenza. Come messo in luce dal [servizio studi della Camera](#), il rischio è che, anche per la costruzione di nuove strutture, si adottino procedure accelerate non solo rispetto a quelle ordinariamente previste dal codice degli appalti, ma anche rispetto alla disciplina urbanistica, edilizia e paesaggistica, e al coinvolgimento degli enti locali.

queste categorie di stranieri da rimpatriare è stata tuttavia riportata ai 18 mesi del 2011.

La novità più dirompente degli ultimi anni è tuttavia l'introduzione di una disciplina specifica per il trattenimento dei richiedenti asilo. Oltre al caso di coloro che chiedono asilo successivamente al provvedimento di allontanamento, nel 2015 sono state identificate alcune categorie di richiedenti asilo¹¹ che possono essere soggette a trattenimento nelle more della decisione sulla loro domanda d'asilo, dunque del tutto indipendentemente da un provvedimento di allontanamento. In entrambi i casi il termine massimo di trattenimento è fissato a 12 mesi. A queste si aggiunge nel 2018 la categoria dei richiedenti asilo di cui deve essere verificata la cittadinanza e l'identità, che possono essere trattenuti fino a un massimo di 120 giorni nei Cpr, dopo aver eventualmente già subito un trattenimento negli Hotspot della durata massima di 30 giorni¹². Da ultimo, nel 2023, è stata prevista la possibilità di trattenere fino a un massimo di 4 e 6 settimane i richiedenti asilo assoggettati alle procedure d'asilo accelerate in frontiera o di "ripresa in carico" previste dal Regolamento Dublino¹³.

Alla progressiva differenziazione delle categorie di trattenuto, non è seguita la creazione di regimi di trattenimento differenziati all'interno dei Cpr, come pure auspicava lo studio pubblicato nel 2013 dal Ministero dell'Interno e nonostante quanto previsto dal [regolamento unico Cie](#) (art. 4 lett. e), adottato con il D.M. del 20 ottobre 2014, e dalla c.d. [direttiva Lamorgese](#) (art. 4 comma 2 lett. i), approvata con il D.M. del 19 maggio 2022. **Sembra tuttavia che il disegno complessivo del sistema di detenzione sia destinato a mutare, in particolare in relazione alla creazione di un sistema per la gestione rapida delle domande d'asilo e dei rimpatri, direttamente in frontiera.** Ciò sta già producendo una preoccupante moltiplicazione dei luoghi di trattenimento estranei al circuito degli ordinari centri di detenzione per stranieri¹⁴.

Ciò vale innanzitutto per gli stranieri il cui rimpatrio possa essere eseguito entro 96 ore, per i quali è stata nel 2018 prevista la possibilità di trattenimento in "strutture diverse e idonee" nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza nelle more della convalida del provvedimento di rimpatrio forzato e poi, in attesa dell'esecuzione del rimpatrio forzato,

in "locali idonei presso l'ufficio di frontiera". Ma vale anche per i richiedenti asilo giunti irregolarmente sul territorio italiano di cui è necessario verificare identità o cittadinanza, o che siano da assoggettarsi alle procedure d'asilo in frontiera, per i quali si prevede la possibilità di trattenimento "in appositi locali" presso i centri Hotspot o di primo soccorso, o in Cpr "situati in prossimità della frontiera o della zona di transito".

Da ultimo, si segnala la **creazione dei primi luoghi di detenzione specificatamente destinati ai richiedenti protezione assoggettati alle procedure d'asilo di frontiera.** Il primo di questi nuovi Centri di trattenimento per richiedenti asilo (Ctra) è stato inaugurato nel settembre 2023 a Modica, in provincia di Ragusa, il secondo nell'agosto 2024 a Porto Empedocle in provincia di Agrigento. Altri sembra saranno inaugurati entro la fine del 2024 ad Augusta e Trapani, almeno stando alla [programmazione](#) della Direzione generale dei lavori del Ministero della Difesa. Tali strutture, che non hanno al momento una denominazione ufficiale, né un chiaro inquadramento giuridico, sembra siano da considerarsi come propaggini degli Hotspot esistenti o nuovi Hotspot dal carattere esplicitamente detentivo. Ciò si evince dal fatto che la loro gestione è in genere appaltata sulla base del capitolato previsto per la gestione degli Hotspot e che alle nostre richieste di dati sui Cpr attivi a fine 2023 e la loro capienza, il Ministero non abbia incluso nella lista delle strutture esistenti il centro di Modica¹⁵.

In relazione al nuovo modello detentivo di gestione delle procedure d'asilo in frontiera la novità più rilevante è tuttavia il **progetto di creazione di una serie di strutture detentive extraterritoriali.** Tali strutture, che saranno ubicate in aree concesse in uso all'Italia da parte dell'Albania ed equiparate alle zone di frontiera o di transito¹⁶, sono destinate al trattenimento delle persone imbarcate su mezzi delle autorità italiane, anche a seguito di operazioni di soccorso, in zone situate all'esterno del mare territoriale della Repubblica o di altri Stati membri dell'Unione europea. Il progetto, lanciato grazie ad un [protocollo di intesa tra il governo italiano e quello albanese](#) stipulato il 6 novembre 2023, prevede la creazione di tre tipologie di strutture situate in due aree distinte.

Una prima struttura situata presso il porto di Shengjin e non attrezzata per il pernottamento, sarà dedicata

¹¹ Ad esempio, i richiedenti asilo considerati pericolosi per la sicurezza nazionale o a rischio di fuga (articolo Art. 6(2) D.lgs n. 142/2015).

¹² Articolo 6(3 bis) D.lgs n. 142/2015 introdotto dal Decreto n. 113/2018.

¹³ Articoli 6bis e 6ter D.lgs n. 142/2015 introdotti dal Decreto n. 20/2023.

¹⁴ Che ai sensi dell'articolo 14 del D.lgs n. 286/1998 sono istituiti con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁵ Secondo quanto comunicatoci dalla Prefettura di Ragusa, ad esempio, la qualificazione giuridica del nuovo Centro di trattenimento per richiedenti asilo (Ctra) è di "appositi locali" presso le strutture di cui all'art. 10ter(1), D.lgs. n. 286/1998 (vale a dire Hotspot o centri di primo soccorso). Esso è dunque considerato parte integrante dell'Hotspot di Ragusa Pozzallo, sebbene non si trovi nei pressi dell'area portuale di Pozzallo dove insiste l'Hotspot, ma in un'area industriale sita sul territorio di Modica.

¹⁶ L'elenco delle "zone di frontiera" o "di transito" ai fini dell'applicazione della procedura d'asilo accelerata in frontiera è stata da ultimo aggiornata con il D.M. 5 agosto 2023.

all'implementazione delle procedure di ingresso e sarà di conseguenza giuridicamente equiparata agli attuali Hotspot. Le altre due tipologie di strutture saranno invece situate presso la località di Gjadër in e saranno rispettivamente dedicate al trattenimento dei richiedenti asilo assoggettati alla procedura d'asilo in frontiera, per un massimo di 880 posti, e degli stranieri non aventi diritto all'ingresso sul territorio italiano da rimpatriare, per un massimo di 144 posti. In conseguenza della diversa destinazione d'uso, la prima delle due strutture che saranno ubicate presso Gjadër in sarà equiparata ad un Hotspot, mentre la seconda ad un Cpr.

Al momento di redigere questo report, le strutture in territorio albanese non sono ancora attive, sebbene le cronache raccontino di una loro imminente entrata in funzione. Quello che è certo è che solo per il loro allestimento sono stati previsti oneri di oltre 47 milioni, mentre il bando di gara per la loro gestione pubblicato nel marzo 2024, e vinto dalla società Medihopses, stimava una spesa per i soli costi di gestione pari a 34 milioni annui.

In conclusione, **quello che sembra delinearsi è l'emergere di una nuova geografia della detenzione**, fatta di luoghi in cui trattenere rimpatriandi e richiedenti asilo assoggettati a procedure accelerate situati in "locali" o "strutture apposite", "diverse" e "idonee", o addirittura in aree extraterritoriali. Negli ultimi mesi l'attenzione del governo sembra infatti essersi concentrata sull'allestimento di nuove strutture detentive situate nei pressi di luoghi di sbarco, di fatto accelerando la trasformazione degli attuali Hotspot in luoghi di trattenimento e favorendo una sempre più marcata ibridazione tra strutture di prima accoglienza e tradizionali Cpr, che in alcuni casi, come in Albania, sorgeranno fianco a fianco.

Tale trasformazione del sistema detentivo per stranieri sembra per certi versi anticipare alcune delle novità contenute nei regolamenti della Unione europea n. 2024/1348 e 2024/1349, approvati lo scorso maggio 2024 nella cornice del cosiddetto nuovo patto europeo sulle migrazioni e l'asilo, la cui entrata in vigore è prevista a partire dal giugno 2026¹⁷. In particolare, il disegno tracciato dalle recenti riforme approvate a livello europeo prevede una chiara distinzione tra trattenimento nell'ambito delle ordinarie procedure di rimpatrio, che in attesa dell'approvazione della riforma proposta dalla Commissione nel 2018¹⁸, continueranno a svolgersi nella cornice dell'attuale direttiva rimpatri, e trattenimento nelle zone di frontiera degli stranieri assoggettati alle procedure d'asilo e di rimpatrio in frontiera, che sarà

appunto disciplinato dai menzionati regolamenti n. 2024/1348 e 2024/1349.

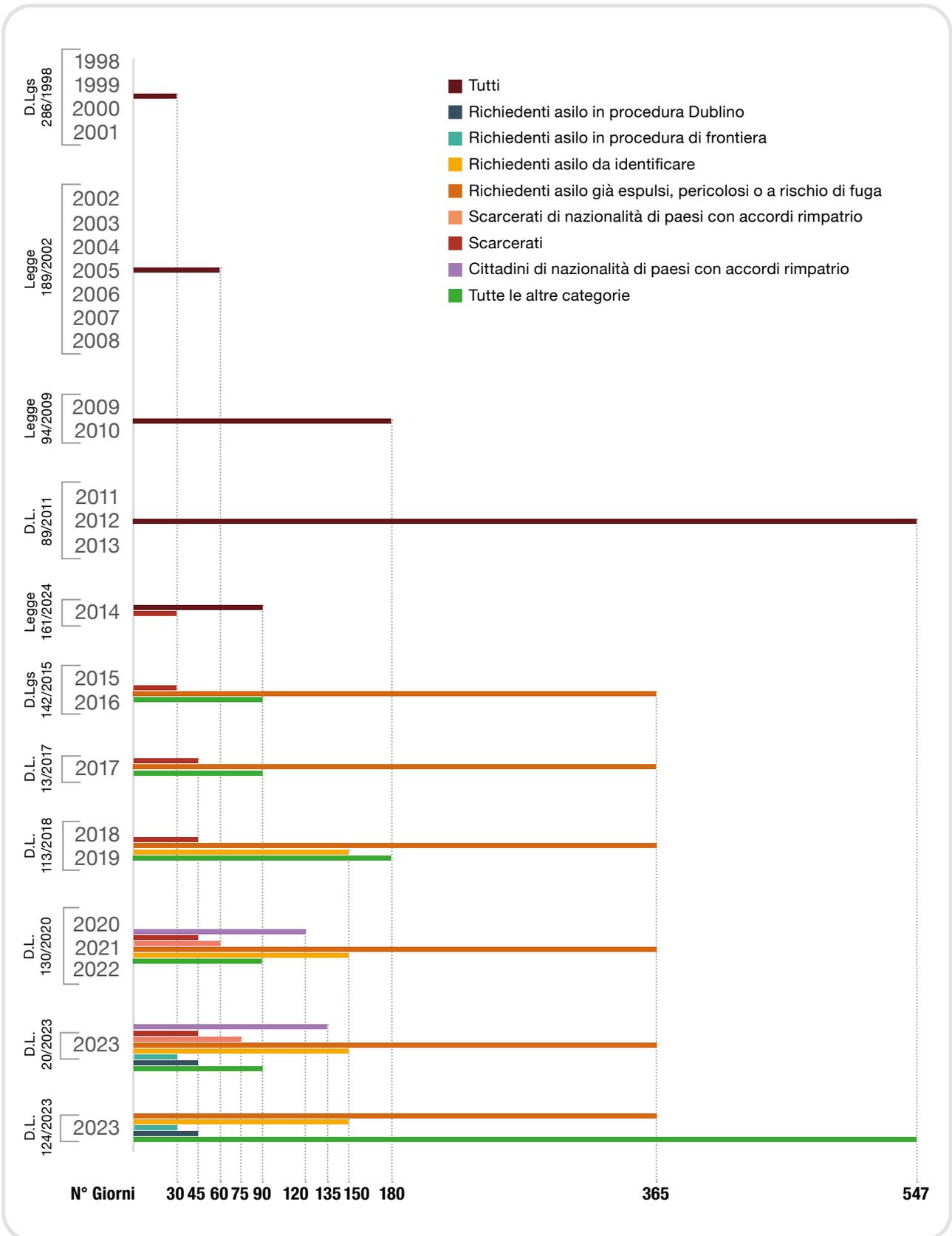
Una simile diversificazione del sistema detentivo tra strutture di trattenimento *in-shore* e strutture di trattenimento di frontiera, o addirittura *off-shore*, pone naturalmente gravi interrogativi.

In particolare, come garantire assistenza e supporto legale agli stranieri assoggettati a tali procedure di asilo o di rimpatrio accelerate se questi sono trattenuti in luoghi ubicati in aree scarsamente accessibili, come le zone di frontiera o di transito? E ancora, come assicurare il monitoraggio indipendente di tali luoghi di detenzione se non esiste una lista ufficiale degli spazi usati a scopo di trattenimento degli stranieri?

¹⁷ Il primo dei due regolamenti rende obbligatoria la procedura d'asilo di frontiera per alcune categorie di richiedenti, stabilendo che in attesa del suo esito questi siano trattenuti in detenzione nei pressi delle zone di frontiera per un massimo di 12 settimane, prorogabili a 18 in situazioni di crisi. Il secondo dei due regolamenti disciplina la nuova procedura di rimpatrio di frontiera, che si applicherà ai richiedenti asilo la cui domanda sia stata rigettata nel quadro di una procedura d'asilo di frontiera. Costoro continueranno infatti a rimanere in detenzione nelle zone di frontiera per ulteriori 12 settimane (18 in situazioni di crisi) in attesa del rimpatrio.

¹⁸ Si veda la proposta di rifusione della Direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, pubblicata dalla Commissione il 12 settembre 2018 (COM(2018) 634 final).

INFOGRAFICA 1. Evoluzione dei termini di durata massima del trattenimento in giorni, 1998-2023



3 - LA GESTIONE DEL SISTEMA E I SUOI COSTI

Il sistema detentivo per stranieri è amministrato in una condizione di privatizzazione *de facto*. Se è vero che le strutture detentive dipendono dal Ministero dell'Interno e localmente dalle Prefetture, l'erogazione dei servizi alla persona è affidata a soggetti privati. Restano competenza della pubblica amministrazione le procedure relative alla posizione giuridica degli stranieri, il mantenimento dell'ordine all'interno delle strutture, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria degli stabili demaniali all'interno dei quali sono ubicate.

In questo capitolo approfondiremo diversi aspetti relativi alla gestione del sistema detentivo per stranieri, muovendo da un'analisi delle caratteristiche degli enti gestori e delle principali criticità legate alle procedure di affidamento, per poi passare ad una disamina del capitolato d'appalto e, infine, dei costi complessivi del sistema detentivo.

TABELLA 1. Gli enti gestori dei centri detentivi, situazione ad agosto 2024

	Ente gestore	Data inizio convenzione	Data fine convenzione	Proroga	Tipo procedura
Cpr Bari Palese	La mano di Francesco	06.11.23	05.11.2024		Aperta
Cpr Brindisi	Consorzio HERA e L'AGH Resort Ltd	19.5.2022	31.05.2023	31.05.24 (e ulteriore proroga tecnica)	Aperta
Cpr Caltanissetta	Albatros 1979	14.09.2023	13.09.2024		Aperta
Cpr Gradisca d'Isonzo (Gorizia)	Ekene Coop Sociale Onlus	18.11.2019	30.6.2022	15.06.24 (e ulteriore proroga tecnica)	Aperta
Cpr Milano	Ekene Coop Sociale Onlus	dicembre 2024*	dicembre 2026		Aperta
Cpr Macomer (NU)	Officine Sociali	ottobre 2024*	ottobre 2026		Aperta
Cpr Palazzo San Gervasio (PZ)	Officine Sociali	01.07.2023	30.06.24	30.06.2025	Aperta
Ctra Modica (RG)	Vivere Con Coop Sociale in Ati con consorzio Hera	21.06.2024	31.12.2024		Negoziata senza previa pubblicazione del bando
Cpr Roma	Ors Italia Srl	31.1.22	31.1.2023	31.01.2024 (e ulteriore proroga tecnica)	Aperta
Cpr Torino	In corso di assegnazione				Aperta
Cpr Trapani	Vivere Con Coop Sociale in Ati con consorzio Hera	26.1.2023	01.2.2025		Aperta

*Non è risultato reperibile alcun atto all'infuori dell'assegnazione a seguito di gara aperta, si è dunque indicato il periodo di esecuzione della convenzione sottoscritta in base al termine dell'ultima proroga di cui si è a conoscenza. Per quanto riguarda il Cpr di Milano Corelli si è inserita la data orientativa di dicembre 2024, poiché il contratto del gestore commissariato, Martinina Srl, era stato prorogato fino al 17 novembre 2024.

3.1 - Gli enti gestori

Ad agosto 2024, la gestione del sistema detentivo per stranieri è in gran parte affidata a enti no-profit, che nelle ultime gare d'appalto bandite si sono avvicendati a soggetti dichiaratamente for-profit che sembravano dominare il mercato nel periodo precedente. **Attualmente, solo due Cpr sono gestiti da soggetti for-profit**, il Cpr di Roma e quello di Brindisi, rispettivamente affidati a ORS Italia Srl e AGH Resort Srl, in associazione temporanea di impresa con il consorzio Hera¹⁹.

ORS Italia Srl è la filiale italiana di una holding svizzera che sta espandendo fatturato e presenza sia nel campo dell'accoglienza dei richiedenti asilo che della detenzione amministrativa, attirando l'attenzione degli **osservatori**²⁰. Negli ultimi anni la multinazionale è stata coinvolta anche nella gestione del Cpr di Torino, poi temporaneamente chiuso nel marzo 2023 per ristrutturazione²¹. Durante la sua gestione, presso il Cpr di Roma si è verificato il suicidio **Ousmane Sylla**.

Altri soggetti for profit che meritano di essere menzionati, sebbene alcuni di questi non abbiano al 2024 responsabilità gestionali, sono Engel Italia Srl e Martinina Srl, che si sono negli scorsi anni avvicendati nella gestione di due Cpr come quelli di Milano e Palazzo San Gervasio, balzati sovente all'attenzione delle cronache per episodi di cattiva gestione.

La prima, già nota per le **gravi irregolarità** nella gestione di un centro di accoglienza, è stata **criticata** sia per la sua gestione del Cpr di Milano che per quella del Cpr di Palazzo San Gervasio, che ha infine attirato l'attenzione della **procura del capoluogo lucano**. La seconda irrompe nel mercato della gestione dei Cpr tramite il meccanismo della cessione del ramo d'azienda, in particolare da parte di Engel Italia Srl, la cui amministratrice unica detiene il 90% delle quote di Martinina Srl. Quest'ultima subentra "di diritto" a Engel Italia Srl nella gestione del Cpr di Milano, vincendo poi l'appalto per la sua gestione nel 2022.

Sia il Cpr di Milano che quello di Palazzo San Gervasio hanno nel frattempo cambiato ente gestore, passando

rispettivamente alla cooperativa Ekene e alla cooperativa Officine Sociali, che gestiscono anche i Cpr di Gradisca d'Isonzo e Macomer. La storia della gestione dei Cpr Milano e Palazzo San Gervasio resta tuttavia molto travagliata.

In particolare, la gestione del Cpr di Milano è stata di recente **commissariata** a seguito delle **indagini avviate** dalle Procura. Ciò avveniva ad un mese della decisione della Prefettura del capoluogo lombardo di prorogare di un anno l'appalto alla Martinina Srl. Parallelamente anche l'**ANAC**, a seguito delle **segnalazioni di ASGI**, ha denunciato l'assenza di controlli sulla gestione da parte della Prefettura. Nel Cpr di Palazzo San Gervasio si è invece verificata una delle ultime tragedie, con la **morte di un giovane di 19 anni**, le cui cause sono ancora da accertare.

Il caso di Officine Sociali è interessante proprio perché è indicativo del **complesso intreccio che lega i soggetti coinvolti nella gestione della complessa galassia di strutture per migranti**. La cooperativa ha come accennato sostituito Engel Italia Srl (e Martinina Srl) nella gestione del Cpr di Palazzo San Gervasio, unendosi tuttavia a queste ultime per candidarsi alla gestione dei Cpr di Gradisca e di Torino. Pur essendo già stata esclusa per gravi irregolarità dalla partecipazione a gare per la gestione di numerosi altri Cpr²², la cooperativa continua a candidarsi per la gestione di strutture per migranti. Oltre che per la gestione dei Cpr di Gradisca e Torino, Officine Sociali si è di recente candidata per la gestione delle nascenti strutture detentive in Albania ed è risultata affidataria della gestione dell'Hotspot di Ragusa Pozzallo (dal 2021 al 2023) e di quello di Taranto. A luglio 2024 è risultata infine vincitrice anche dell'appalto per la gestione del Cpr di Macomer.

Di recente è invece, almeno momentaneamente, uscito dal mercato della gestione dei Cpr un ente no-profit con una lunga storia di gestione di strutture per migranti. Tra il 2014 e il 2019 Badia Grande ha infatti gestito il centro di Trapani Milo, che tra 2016 e 2017 ha funzionato come Hotspot²³, nonché gli Hotspot di Lampedusa, Ragusa, Messina²⁴, oltre a diverse altre strutture di accoglienza per richiedenti asilo. Pur non essendo mancati incidenti di percorso²⁵, Badia Grande si era aggiudicata la

¹⁹ La struttura di Brindisi è attualmente interessata da una gara d'appalto **bandita il 20 maggio 2024** e non ancora conclusa al momento di redigere il presente report.

²⁰ Ors è stata già fortemente criticata da Amnesty International e dall'Ong Droit de Rester per le pessime condizioni di accoglienza in alcune strutture in **Austria** e Germania.

²¹ La struttura di Torino è attualmente interessata da una gara d'appalto per 70 posti bandita il **10 luglio 2024** e non ancora conclusa al momento di redigere il presente report.

²² Nel 2021, Officine Sociali è stata estromessa dalla gara per il Cpr di Ponte Galeria a causa della non attendibilità della sua offerta, considerata eccessivamente bassa. Nel 2022 viene esclusa dalla gara per il Cpr di Trapani e Caltanissetta, in un caso per "gravi illeciti professionali in capo alla cooperativa, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità", in un altro ancora una volta per un eccesso di ribasso nell'offerta. Infine, nel 2023 l'esclusione dalla gara per la gestione del Cpr di Bari.

²³ Per approfondimenti si veda il report "**Centri d'Italia: bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati**", p. 29.

²⁴ Si vedano le informazioni riportate nelle Relazioni del ministero dell'interno sul funzionamento del sistema di accoglienza disponibili sulla pagina web della Camera dei deputati.

²⁵ Badia Grande era stata ad esempio nel 2022 esclusa dalla gara per la gestione del Cpr trapanese a causa di illeciti quali frode nelle pubbliche forniture, falsità ideologica in atti pubblici e truffa ai danni dello Stato, ascritti al rappresentante legale. Per gli stessi

gestione di un importante Cpr come quello di Bari Palese, con un contratto prorogato per oltre 900 giorni. Ciononostante, la cooperativa è stata infine esclusa dalla gara d'appalto bandita nel 2021 dalla Prefettura di Bari²⁶, vinta dalla la cooperativa agrigentina “La mano di Francesco”.

Anche quest'ultima, già esclusa nel 2022 dalla gara d'appalto per la gestione del Cpr di Trapani, è tuttavia immediatamente salita all'onore delle cronache per una [presunta parentopoli](#), per [l'agitazione del personale del Centro di prima accoglienza di Brindisi](#) e, in ultimo, per [problemi con il contratto](#) stipulato proprio per la struttura barese.

Rientra invece nel mercato della gestione dei Cpr la cooperativa Albatros 1973, che in passato ha gestito anche il Cpr di Roma. Essa sostituisce l'associazione temporanea di impresa formata dalla cooperativa Essequadro e la Srl Ad Majora nella conduzione del Cpr di Caltanissetta, tornando a gestire questo Cpr dopo [l'esperienza decennale, non priva di criticità, maturata tra 2002 e 2013](#).

È invece l'associazione temporanea di impresa tra la cooperativa “Vivere Con” e il consorzio Hera, che già gestisce il Cpr di Trapani e l'Hotspot di Pozzallo (RG), ad essersi aggiudicata la gestione del nuovo centro di trattenimento per richiedenti asilo (Ctra) inaugurato nel settembre 2023 a Modica, sempre in provincia di Ragusa. La struttura, che come accennato è ufficialmente qualificata come una propaggine del vicino Hotspot di Pozzallo, è stata inizialmente gestita in affidamento diretto dal medesimo ente gestore dell'Hotspot. Dopo due proroghe, solo nel giugno 2024 la struttura è stata infine affidata ad una gestione autonoma attraverso una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

3.2 - Effetti e rischi dell'esternalizzazione della gestione

Il quadro tracciato è esemplificativo dei rischi associati alla gestione privata delle strutture detentive per stranieri. Il modello gestionale privatizzato di tali strutture era del

resto già stato oggetto di attenzione nel [documento programmatico](#) sugli allora denominati Cie pubblicato dal Ministero dell'Interno nel 2013, anche se gli estensori non si spinsero fino al punto di proporre una completa pubblicizzazione della loro gestione²⁷.

L'affidamento dell'erogazione di servizi alla persona all'esito di gare al ribasso ci pare problematico almeno sotto due profili.

In primo luogo, a livello concettuale, **esso privilegia l'aspetto del contenimento della spesa pubblica, su quello della tutela dei diritti** di persone particolarmente vulnerabili come coloro che sono trattenuti in stato di detenzione. La dinamica concorrenziale creata dal privilegio accordato al criterio della “offerta economicamente più vantaggiosa” rischia di abbassare gli standard qualitativi tanto dei servizi alla persona erogati, che delle condizioni di lavoro del personale impiegato all'interno dei centri. Giova ricordare che all'interno dei centri di detenzione l'accesso ai diritti dipende in maniera esclusiva dalla quantità e dalla qualità dell'assistenza ricevuta dai trattenuti.

In secondo luogo, la spinta concorrenziale sembra aver favorito due fenomeni distinti.

Da un lato il **tentativo di penetrazione del mercato da parte di soggetti for-profit e di grandi multinazionali specializzate in servizi legati alla gestione di strutture detentive**. Ciò è in chiara contraddizione con la scelta effettuata alle origini della storia della detenzione amministrativa degli stranieri in Italia, quando la decisione di affidare la gestione di tali strutture ad attori umanitari, come ad esempio la Croce Rossa Italiana, fu fatta proprio con l'intenzione di enfatizzare la prevalenza della dimensione dell'assistenza su quella del controllo²⁸.

Dall'altro, forse anche in risposta all'ingresso nel mercato delle grandi multinazionali, **i soggetti no-profit coinvolti nella gestione delle grandi strutture per migranti sembrano dare luogo a multiformi aggregazioni il cui esito è quello di determinare una situazione di oligopolio di fatto**. I soggetti che partecipano alle gare d'appalto sono infatti sempre gli stessi, muovendosi nel quadro di una rete di alleanze a geometrie variabili con i loro supposti concorrenti.

motivi, la cooperativa è stata nel [maggio 2023](#) esclusa anche dalla gara per la gestione del Cpr di Gradisca d'Isonzo.

²⁶ L'esclusione è avvenuta nel 2022 a causa delle indagini avviate nei confronti del suo legale rappresentante e di altri responsabili della gestione del Cpr di Bari. Tra le contestazioni, la frode nell'esecuzione del contratto di affidamento, in particolare per quanto attiene il servizio di assistenza sanitaria, e la violazione delle misure di sicurezza sui luoghi di lavoro. Le indagini “hanno evidenziato – a parere degli investigatori – che la precarietà dei servizi essenziali erogati dalla cooperativa ha contribuito a creare le condizioni di esasperazione da cui sono scaturiti proteste e incendi all'interno della struttura”.

²⁷ Il documento evidenziava, in particolare, come la diversificazione dei soggetti affidatari non avesse prodotto i risultati sperati in termini di efficienza, economicità e miglioramento degli standard qualitativi nei servizi erogati, suggerendo la possibilità di affidare la gestione di tutte le strutture esistenti ad un unico ente gestore (p. 12-13). A testimonianza del fatto che uno degli aspetti più critici fosse proprio quello relativo all'erogazione dei servizi alla persona, il rapporto suggeriva la possibilità di istituire un “corpo di operatori professionali” appositamente formati, eventualmente con il contributo della polizia penitenziaria, cui affidare le attività che prevedono un contatto diretto con i detenuti.

²⁸ Si ricorderà, ad esempio, che la prima denominazione di tali strutture era Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza.

Da ultimo, una ulteriore implicazione della gestione privatizzata dei centri detentivi per migranti è da rintracciarsi nella **progressiva deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione che ciò determina**. Esternalizzando la gestione di tali strutture, **la pubblica amministrazione si auto-esautora e rifugge dalle responsabilità per la cattiva gestione e la violazione dei diritti**. Le eventuali violazioni sono gestite attraverso lo strumento giudiziario, che tipicamente schiaccia la prospettiva sulla dimensione della responsabilità individuale, facendo perdere di vista la dimensione politico-amministrativa, oseremmo dire strutturale, della cattiva gestione.

Occorre chiedersi se l'azione della magistratura, ancorché doverosa, sia lo strumento più efficace per esercitare un controllo sulla gestione di tali strutture. Basti ricordare, a questo proposito, l'estrema difficoltà nell'individuare precise responsabilità per i 15 decessi avvenuti all'interno o diretta in conseguenza del trattenimento nei Cpr tra 2014 e 2024.

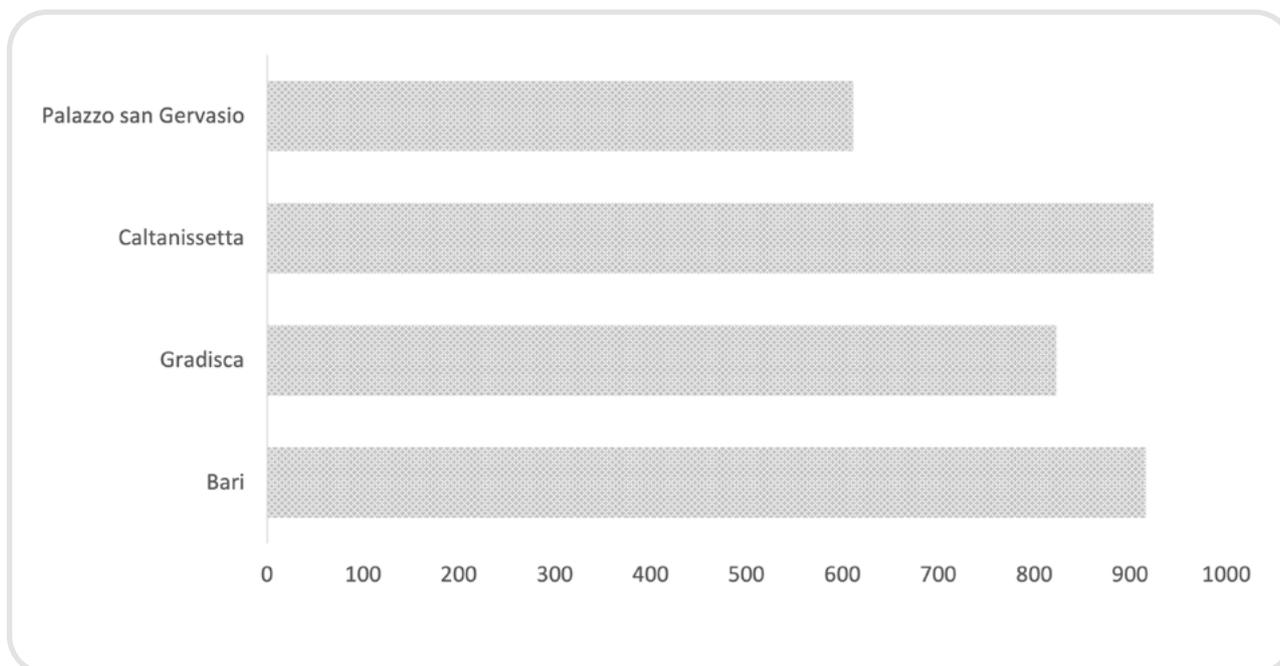
3.3 - Le procedure di affidamento

Sia nel caso delle organizzazioni no-profit che delle aziende, la gestione è assegnata dalla stazione appaltante in genere a seguito di gara aperta, la procedura maggiormente trasparente. In base allo schema di capitolato approvato nel 2024, la durata dei contratti è di 24 mesi, prorogabile per un periodo non superiore ad ulteriori 12 mesi²⁹.

L'analisi delle procedure di affidamento della gestione dei Cpr evidenzia, tuttavia, un ampio ricorso allo strumento della proroga tecnica. Il grafico n. 3 mostra i centri in cui il ricorso alla proroga è più marcato. Considerando solo 4 dei 10 Cpr operativi al momento di redigere questo report, tra 2021 e inizio 2024, contiamo oltre 3200 giorni di differimento dell'iniziale termine del contratto.

Un ricorso così esteso allo strumento della proroga suscita diversi interrogativi. Innanzitutto, giova ricordare che la proroga rappresenta uno strumento eccezionale cui la stazione appaltante potrebbe ricorrere solo in casi straordinari e per periodi limitati di tempo³⁰.

GRAFICO 3. Giorni di proroga della gestione dei Cpr, 2021-2024



²⁹ In base agli schemi di capitolato d'appalto approvati nel 2018 e nel 2021, la gestione dei Cpr era affidata sulla base di contratti di durata annuale, rinnovabili una sola volta. In precedenza, invece, la durata dei contratti di gestione era triennale. Per un approfondimento sugli schemi di capitolato, si veda il paragrafo successivo.

³⁰ In particolare, quando nelle more di una nuova procedura di gara, sia comunque necessario evitare l'interruzione del servizio e purché l'urgenza di provvedere non sia addebitabile in alcun modo alla carenza di programmazione o all'inerzia dell'amministrazione (Consiglio Stato, sez. V, 11 maggio 2009, n. 2882, Cons. St., V, 10 novembre, n. 8006; Consiglio Stato, sez. V, 27 ottobre 2005, n. 5996; Delibere Anac n. 576/2021 e n. 591/2021).

Il caso della gestione dei Cpr sembra configurare una tipica situazione in cui la **proroga rappresenta un “ammortizzatore pluriennale di inefficienze”**, per riprendere una efficace **espressione dell’Anac**, cui si ricorre a causa dell’assenza di una corretta programmazione delle acquisizioni di beni e servizi.

Oltre che di una inadeguata programmazione, il ricorso massiccio allo strumento della proroga tecnica potrebbe anche essere il sintomo di una più generale **difficoltà nel reperire soggetti del terzo settore dotati delle competenze e dell’affidabilità necessaria alla gestione di strutture come i Cpr**; che impongono l’erogazione di beni e servizi a persone in particolare condizione di debolezza e vulnerabilità. Come visto nel paragrafo precedente, numerosi enti gestori sono stati in diverse occasioni esclusi dalle gare, il più delle volte a causa di illeciti e reati contro la Pubblica Amministrazione, peraltro attinenti all’esecuzione di contratti stipulati proprio con gli Uffici Territoriali del Governo.

3.4 - Il capitolato d'appalto

L’affidamento della gestione avviene secondo un capitolato d’appalto il cui schema è definito tramite un decreto del Ministero dell’Interno. **Negli ultimi anni lo schema di capitolato d’appalto per la gestione delle strutture detentive per stranieri è, tuttavia, mutato diverse volte: nel 2017, nel 2018, nel 2021 e infine nel 2024**, quando è stato approvato un nuovo schema che ancora non è adottato in nessuno dei centri oggetto della nostra analisi. Occorre inoltre considerare che i neonati Ctra sono equiparati agli Hotspot e dunque saranno affidati in gestione sulla base dello schema di capitolato d’appalto approvato nel 2024 per le strutture di primo soccorso e accoglienza, così come è avvenuto

per il Ctra di Modica (RG) con la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando indetta nell’aprile 2024.

Ciascuno schema prevede l’obbligo di erogare servizi diversi e, soprattutto, un diverso pro-capite/pro-die. Quest’ultimo è l’ammontare in euro pagato dallo Stato all’ente gestore per ogni persona trattenuta all’interno delle strutture di trattenimento per stranieri.

I dati a nostra disposizione ci consentono un’analisi longitudinale dell’evoluzione dei costi pro-capite/pro-die dei diversi Cpr. In particolare, stando alle informazioni ricevute dalle Prefetture, **nel 2023 tutti i centri attivi, ad esclusione di Bari Palese e Gradisca d’Isonzo e Palazzo San Gervasio erano gestiti secondo lo schema di capitolato introdotto nel 2021** dal Ministro Lamorgese. Ciò vale anche per il Ctra di Modica (RG), inizialmente affidato in gestione diretta al medesimo ente gestore dell’Hotspot di Pozzallo (RG) secondo i parametri previsti dal capitolato del 2021 per la gestione delle strutture di primo soccorso e accoglienza. Il diverso regime della struttura siciliana consente anche di spiegare la differenza di prezzo pro-capite/pro-die rispetto ai Cpr.

Come si evince dalla tabella n. 2, l’entrata in vigore del c.d. “capitolato Lamorgese” ha prodotto un innalzamento del costo pro-capite/pro-die medio, invertendo la tendenza al ribasso determinata dallo schema di capitolato approvato dal Ministro Salvini nel 2018.

Le variazioni nel costo pro-capite /pro-die hanno naturalmente una forte incidenza sui servizi alla persona erogati. Lo schema di capitolato del 2018 aveva infatti notevolmente ridotto la quantità e la varietà di servizi offerti ai detenuti. Una situazione in parte ovviata dal

TABELLA 2. Variazioni nell’importo pro-capite/pro-die per struttura detentiva, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cpr Bari Palese	29,95 €	29,95 €	29,95 €	38,21 €	38,21 €	38,21 €
Cpr Brindisi	35,57 €	35,57 €	35,57 €	32,27 €	39,51 €	39,51 €
Cpr Caltanissetta	23,81 €	23,81 €	23,71 €	23,71 €	23,71 €	42,03 €
Cpr Gradisca d’Isonzo (Gorizia)		25,37 €	37,31 €	37,31 €	37,31 €	37,31 €
Cpr Milano			27,44 €	40,06 €	42,12 €	42,12 €
Cpr Macomer (NU)			27,40 €	39,21 €	40,18 €	40,18 €
Cpr Palazzo San Gervasio (PZ)	26,99 €	26,99 €	26,99 €	30,47 €	36,83 €	36,83 €
Ctra Modica (RG)						28,41 €
Cpr Roma	33,64 €	33,64 €	33,64 €	33,64 €	39,26 €	39,26 €
Cpr Torino	37,86 €	30,65 €	30,65 €	30,65 €	37,98 €	37,98 €
Cpr Trapani	29,00 €	29,00 €	21,13 €	30,02 €	30,00 €	30,00 €
Valore medio totale	30,97 €	29,37 €	29,38 €	34,40 €	36,51 €	37,44 €

- Schema di capitolato DM 21 novembre 2008
- Schema di capitolato DM 7 marzo 2017
- Schema di capitolato DM 20 novembre 2018
- Schema di capitolato DM 24 febbraio 2021

nuovo schema di capitolato introdotto nel 2021, che ha reintrodotto la figura dello psicologo e innalzato gli standard in termini quantitativi, pur senza riportare indietro le lancette al 2017.

Con l'ingresso in vigore del nuovo schema di capitolato approvato nel 2024 è lecito aspettarsi un ulteriore incremento del costo medio, anche in ragione dell'adeguamento del pro-capite/pro-die al rinnovo del CCNL delle cooperative sociali. Vengono inoltre mantenuti servizi come il sostegno psicologico e l'informativa legale, ma non si prevede più la figura dell'assistente sociale, sostituita da un "operatore sociale"³¹.

Un aspetto che merita di essere segnalato è l'incremento in termini di tempo-lavoro che si registra relativamente alla mediazione linguistico-culturale, concepita non come servizio-ponte prestato alle altre professionalità, ma come presidio fisso, diurno e notturno. In particolare,

i mediatori sembrano concepiti come operatori generici aggiunti (non a caso sono le sole altre figure impiegate anche turni notturni), "più vicini" ai detenuti, che non devono possedere qualifiche specifiche se non la sola continuità linguistica (e prevalentemente d'origine) con i trattenuti. Questo, oltre a minare la possibilità di vedere i mediatori come "soggetti terzi", e quindi agevolare realmente l'abbassamento della soglia di accesso ai servizi presenti, non ha corrispondenza in un congruo incremento dell'offerta degli altri servizi alla persona.

Nella tabella n. 3 si riprendono e si confrontano i servizi previsti dai diversi schemi di capitolato per Cpr e Ctra con una capienza massima rispettivamente di 50 e 75 persone, calcolando la quantità di servizio effettivamente erogata al singolo detenuto ipotizzando una situazione di completa occupazione dei posti disponibili. La scelta di soffermarci su queste strutture è legata al fatto che si presuppone, visto il numero limitato di persone, che l'attenzione alle persone sia maggiore.

TABELLA 3. Confronto tra i servizi previsti dai diversi schemi di capitolato (per Cpr e Ctra fino a un massimo di 50 e 75 posti)

	Schema di capitolato DM 7 marzo 2017	Schema di capitolato DM 20 novembre 2018	Schema di capitolato DM 24 febbraio 2021	Schema di capitolato DM 4 marzo 2024	Schema di capitolato DM 4 marzo 2024 CTRA (fino a 75 posti)
Operatore	3 operatori	1 operatore	2 operatori	3+2 operatori	2+2 operatori
Totale ore giornaliere	12	8	12	16 giorno+8 notte	16 giorno+8 notte
Tempo per singolo detenuto	43'	9'	28'	77'	38'
Psicologo					
Totale ore settimanali	18	-	8	32	16
Tempo per singolo detenuto a settimana	20'	-	9'	38'	13'
Assistente sociale*					
Totale ore settimanali	18	6	8	30	8
Tempo per singolo detenuto a settimana	20'	7'	9'	36'	6'
Mediazione linguistica				2+2 mediatori	
Totale ore settimanali	54	10	24	24 al giorno	30
Tempo per singolo detenuto a settimana	1	12'	28'	57'	24'
Informativa legale					
Totale ore settimanali	24	3	8	14	20
Tempo per singolo detenuto a settimana	28'	3'	9'	16'	16'
Insegnamento lingua					
Totale ore settimanali	8	-	-	-	-
Tempo per singolo detenuto a settimana	10'	-	-	-	-

* Nello schema di capitolato approvato con il DM del 4 marzo 2024 la figura dell'assistente sociale è sostituita da quella dell'operatore sociale che può essere un assistente sociale (come previsto in passato), ma anche essere un educatore (o affini) senza titolo

³¹ Anche in considerazione della descrizione delle mansioni di questa figura professionale, la ratio del cambiamento sembra essere quella di consentire l'assunzione di personale con un inquadramento professionale inferiore rispetto a quello dell'assistente sociale.

L'analisi degli schemi di capitolato d'appalto evidenzia una positiva inversione di tendenza rispetto alla drastica riduzione dei servizi offerti con lo schema di capitolato del 2018. Inoltre, considerando lo schema del 2024, l'impiego del personale (di qualsiasi tipo) cresce di oltre 3 volte (334%) rispetto allo schema del 2021, mentre il relativo aumento dei costi è di 2 volte e mezzo. Bisogna tuttavia tenere presente che all'aumento del tempo lavoro corrisponde, come accennato, una perdita di professionalità. Occorre dunque chiedersi quali qualifiche possiederanno i lavoratori impiegati dagli enti gestori, quale la retribuzione che riceveranno e, di conseguenza, quali i servizi che saranno in grado di garantire. **L'aumento del tempo lavoro e dei costi, in conclusione, non va letto come una garanzia di miglioramento delle condizioni di trattenimento.**

Resta tuttavia l'impressione che i Cpr continuino ad essere gestiti come strutture che ospitano dei "vuoti a perdere", persone sulle cui prospettive di reintegrazione sociale è del tutto inutile investire, anche se oltre la metà di coloro che vi fanno ingresso non possono per un motivo o un altro essere rimpatriate (cfr. capitolo 6).

Anche volendo sottoscrivere l'ispirazione di fondo che guida il funzionamento di tali strutture, occorre sottolineare che la fruizione di servizi come la mediazione linguistica, l'informativa legale, l'assistenza sociale o psicologica, sono cruciali per l'esercizio di diritti fondamentali come, ad esempio, il diritto alla salute, alla tutela legale, il diritto d'asilo. Occorre domandarsi, ad esempio, come possa esercitarsi pienamente il proprio diritto alla salute quando si può disporre di un mediatore linguistico per solo 57 minuti al giorno, o eventualmente il diritto d'asilo quando si ha diritto a 16 minuti di informativa legale a settimana.

I centri di detenzione per stranieri sono strutture che hanno un impatto profondo sulla salute mentale delle persone. La condizione di privazione della libertà non associata alla commissione di un reato alimenta senso di ingiustizia e risentimento, mentre il fallimento del proprio progetto migratorio, sovente associato al distacco dai propri amici e familiari nel paese di immigrazione, è fonte di notevole sofferenza psicologica.

Sin dalla loro apertura in Italia, all'interno di tali strutture si sono registrati oltre 32 morti³², mentre l'incidenza degli atti autolesionistici è molto elevata. Alla luce di ciò, appare particolarmente preoccupante

il dato relativo all'erogazione del servizio di assistenza psicologica, addirittura eliminato dallo schema di capitolato del 2018. Seppure lo schema introdotto nel 2021 abbia inteso ovviare ad una scelta ai limiti della crudeltà istituzionale, **non può farsi a meno di sottolineare che anche i 38 minuti di supporto psicologico a disposizione di ciascun detenuto a settimana secondo lo schema del 2024 continuino ad apparire assolutamente inadeguati alle esigenze di strutture come i Cpr.**

Le stesse considerazioni possono estendersi ai Ctra, dove in base al nuovo schema di capitolato le persone trattenute avranno a disposizione 24 minuti a settimana di mediazione linguistico-culturale, 6 minuti di assistenza sociale e 13 minuti di supporto psicologico. In considerazione del fatto che all'interno di tali strutture, ubicate come accennato nel capitolo 2 in luoghi remoti e scarsamente accessibili, saranno trattenuti richiedenti asilo, **destano particolare preoccupazione i soli 16 minuti settimanali di informativa legale offerti.**

3.5 - I costi di un sistema ingestibile e poco trasparente

Ricostruire la spesa relativa al funzionamento del sistema detentivo per stranieri è impresa ardua. Come accennato nell'introduzione metodologica a questo report, la scelta di provare a reperire dati disaggregati sulle spese sostenute dalle singole Prefetture per la gestione dei diversi centri è stata dettata dai limiti delle altre fonti ufficiali esistenti, su cui ci soffermeremo nella prossima sezione, prima di illustrare i risultati della nostra ricerca nelle sezioni successive.

Nel corso del nostro lavoro di raccolta dati abbiamo interrogato le Prefetture competenti sui costi maturati per la gestione e la manutenzione dei Cpr e del Ctra di Modica. In particolare:

(a) i **costi di gestione** si riferiscono alle spese effettuate (o impegnate) nell'esercizio finanziario dell'anno di riferimento in ottemperanza al contratto di appalto;

(b) i **costi di manutenzione ordinaria** si riferiscono a tutte le spese relative a interventi programmati o relative al funzionamento degli impianti delle strutture³³;

³² Il dato sulle morti avvenute all'interno dei CPR italiani dal 1998 ad oggi è estremamente difficoltoso da ricostruire in mancanza di un meccanismo di trasparenza omogeneo ed efficiente legato ad ogni struttura. Abbiamo fatto riferimento ai seguenti lavori: Esposito F., Caja E., Mattiello G., a cura di, **Corpi reclusi in attesa di espulsione. La detenzione amministrativa in Europa al tempo della sindemia**, SEB27, febbraio 2022; Accardo Y., Galieni S., a cura di, **Mai più. La vergogna italiana dei lager per immigrati**, Left, ottobre 2019.

³³ Occorre inoltre precisare che a partire dal 2022 le opere di manutenzione straordinaria presso i Cpr e i centri di accoglienza non hanno più le Prefetture come sola stazione appaltante. Molti interventi sono infatti programmati e gestiti da Invitalia, che opera sulla base di un accordo quadro con il Ministero dell'Interno per lo snellimento dei tempi e la riduzione dei costi degli interventi di manutenzione straordinaria da effettuarsi in tali strutture. Ciò significa che per il periodo 2022-2023 il nostro lavoro di ricostruzione delle spese è stato ulteriormente complicato dal moltiplicarsi delle stazioni appaltanti e dalla conseguente frammentazione delle informazioni disponibili.

(c) i **costi di manutenzione straordinaria** si riferiscono a tutte le spese per interventi non programmati.

La nostra ricerca rappresenta forse il più articolato tentativo di ricostruire in maniera analitica i costi di gestione di un sistema ingestibile e poco trasparente, occorre tuttavia tenere presente che si tratta pur sempre di una ricostruzione parziale. In particolare, i dati che presenteremo nelle sezioni che seguono non includono alcune “**spese accessorie**” relative al funzionamento delle strutture detentive che incidono in maniera molto significativa sull’economia complessiva del sistema.

Per dare un’idea delle proporzioni, presenteremo in chiusura di questo paragrafo un’analisi relativa ai costi accessori dei Cpr di Macomer e Palazzo San Gervasio.

Uno sguardo alle altre fonti

Il **rendiconto generale dello Stato** non consente di distinguere in maniera rigorosa le spese sostenute per il funzionamento dei Cpr da quelle relative al funzionamento del sistema di accoglienza, entrambe ricomprese nella missione 27 del Ministero dell’Interno: “immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”.

In particolare, il capitolo n. 2351 dedicato a “Spese per i servizi d’accoglienza in favore di stranieri” sembra essere dedicato al finanziamento sia dei Cpr che della galassia di strutture governative finalizzate al primo soccorso e all’identificazione (Hotspot) o all’accoglienza dei richiedenti asilo (Cas, Cpa). A finanziare i Cpr concorrono tuttavia anche altri capitoli, come il n. 2253 “spese relative alla manutenzione ordinaria di impianti e attrezzature nonché adeguamento sicurezza nei luoghi di lavoro”, cui sembrano essere imputate spese di manutenzione ordinaria (anche se non in via esclusiva), o il n. 7351 “spese di straordinaria manutenzione, costruzione, acquisizione, miglioramenti e adattamenti di immobili”, usato nei fatti sia per le manutenzioni ordinarie che straordinarie.

La collocazione naturale delle voci di spesa relative al funzionamento dei Cpr sarebbe forse la missione n. 7 del Ministero dell’Interno, dedicata a “ordine pubblico e sicurezza”, che include i costi relativi all’implementazione della politica di rimpatrio. Ciò favorirebbe la trasparenza nelle scelte allocative effettuate dal governo, evitando la confusione tra dimensioni completamente diverse della spesa pubblica in materia migratoria, oltre al rischio che le risorse dedicate all’accoglienza e l’inclusione vengano erose in maniera surrettizia dall’implementazione delle politiche di rimpatrio.

Dati più specifici sui costi del sistema detentivo per stranieri sono contenuti nella relazione sullo stato del

sistema d’accoglienza che il Ministero dell’Interno annualmente invia al Parlamento. In particolare, secondo i dati inclusi in tali relazioni gli “impegni di spesa” effettuati per la gestione di Cpr tra 2018 e 2021 ammontano ad oltre 44 milioni di euro. A tale cifra si devono tuttavia aggiungere le cifre spese per opere di ripristino, ristrutturazione, ampliamento o riconversione delle strutture. La somma delle spese sostenute raggiunge in questo modo la cifra di 70 milioni. Si tratta comunque di una stima al ribasso, che fa riferimento ai soli interventi ingenti di riqualificazione e allestimento.

Purtroppo, al momento di redigere il presente report non erano state ancora pubblicate le relazioni sul sistema di accoglienza relative agli anni 2022 e 2023, rispettivamente previste per il 30 giugno del 2023 e del 2024. La nostra analisi non può dunque contare sull’unico strumento effettivo di trasparenza nelle mani dei decisori per valutare l’impatto delle politiche migratorie e, in questo specifico caso, detentive.

Tutte le difficoltà incontrate nel ricostruire un quadro attendibile dei costi relativi al funzionamento del sistema detentivo per stranieri attraverso le fonti ufficiali impongono una revisione complessiva del sistema di raccolta e pubblicazione dei dati relativi ai costi dei Cpr, e adesso anche dei Ctra. **L’assenza di trasparenza nella spesa pubblica sostenuta per il funzionamento delle strutture detentive per stranieri rende impossibile valutare i costi e i benefici di uno dei tasselli più controversi della politica migratoria italiana.**

I costi di gestione

Secondo i risultati della nostra ricerca condotta sul periodo 2018-2023, **il costo complessivo del sistema di detenzione per stranieri è di quasi 93 milioni di euro**, il 64% dei quali relativi a pagamenti erogati agli enti gestori (cfr. tabella n. 4)³⁴.

Il nostro calcolo rappresenta tuttavia un’approssimazione per difetto, in particolare a causa dell’incompletezza delle risposte ottenute da diverse delle Prefetture interpellate. È, inoltre, molto probabile che le cifre comunicateci non includano le somme spese per il pagamento delle utenze o gli importi sostenuti per i più importanti interventi di riconversione, allestimento e/o riqualificazione dei Centri.

Pur con tutti i suoi limiti, il vantaggio della nostra metodologia di ricostruzione dei costi del sistema detentivo per stranieri risiede nel fatto che essa ci consente, seppure per approssimazione, di ricostruire il dettaglio dei costi sostenuti dalle singole Prefetture per la gestione delle diverse strutture detentive per stranieri esistenti.

Secondo le nostre elaborazioni, **il costo medio annuo di una singola struttura nel periodo 2018-2023 si**

³⁴ La variazione degli importi rispetto a quanto rilevato in occasione della prima edizione del nostro report, pubblicata a fine 2023, è dovuta al consolidamento dei dati.

TABELLA 4. Il costo del sistema detentivo per stranieri, 2018-2023

	Numero centri attivi	Importo pro-capite pro-die medio	Costi maturati da ente appaltante per gestione centro	Costi manutenzione ordinaria	Costi manutenzione straordinaria	Totale
2018	7	30,97 €	11.828.290,35 €	1.639.968,40 €	1.268.856,73 €	14.737.115,48 €
2019	8	29,94 €	12.419.576,79 €	1.729.074,42 €	1.609.540,14 €	15.758.191,35 €
2020	10	29,38 €	8.859.502,86 €	1.037.198,66 €	4.105.035,35 €	14.001.736,87 €
2021	10	33,56 €	6.031.536,67 €	1.100.083,63 €	2.300.641,65 €	9.432.261,95 €
2022	10	36,51 €	8.612.790,39 €	1.282.048,51 €	9.644.250,16 €	19.539.089,06 €
2023	11	37,44 €	11.615.922,65 €	1.047.808,20 €	6.540.869,99 €	19.204.600,84 €
Totale		32,97 €	59.367.619,71 €	7.836.181,82 €	25.469.194,02 €	92.672.995,55 €

aggira intorno a un milione e 650 mila euro, inclusi tutti i costi di manutenzione; mentre il costo medio annuo di un singolo posto è di oltre 25 mila euro. Come illustrato nella tabella n. 5, alcune strutture hanno costi di gestione notevolmente più alti. **La prospettiva cambia, tuttavia, se si guarda al costo medio annuo complessivo o al costo medio annuo per posto.**

Nel primo caso sono naturalmente i Cpr con una capienza effettiva media maggiore nel periodo considerato a registrare i costi più alti, vale a dire Roma e Torino³⁵. Sembrano tuttavia fare eccezione il Cpr di Gradisca d'Isonzo e quello di Caltanissetta. Nel primo caso il basso costo medio annuo pur in presenza di una capienza media di oltre 84 posti è certamente da imputarsi all'incompletezza dei dati ricevuti dalla Prefettura³⁶, nel secondo caso l'elevato costo medio annuo a fronte di una capienza media di 44 posti nel periodo si spiega con il fatto che per una parte del periodo considerato il Cpr di Caltanissetta sia stato gestito in condizione di promiscuità con l'attiguo centro di accoglienza per richiedenti asilo rendendo di fatto impossibile distinguere l'esatto ammontare delle spese sostenute per la gestione del solo Cpr. Lo stesso vale per il Cpr di Brindisi, che non a caso presenta un costo medio annuo piuttosto alto per gli standard dei Cpr di quelle dimensioni.

Il problema della gestione promiscua è stato infine risolto a partire dal 2020, ma permane per gli impianti condivisi (e quindi per le spese per le utenze e per le manutenzioni, in particolare ordinarie) e potrebbe riproporsi con la gestione dei nuovi Ctra. Ad esempio, il Ctra di Modica è stato inizialmente affidato direttamente alla gestione del

medesimo ente gestore del vicino Hotspot di Pozzallo (RG), che successivamente ha anche vinto la gara. In questo caso siamo stati in grado di ricostruire i costi incorsi nel 2023 per l'allestimento e la gestione di una struttura che, com'è noto, è stata di fatto operativa solo per alcuni giorni, dato che tutti provvedimenti di trattenimento adottati non sono stati convalidati. La gestione delle diverse tipologie di struttura che il governo si appresta ad inaugurare in Albania sarà affidata ad un unico ente gestore, è difficile immaginare come possano essere analiticamente distinti i costi del futuro Hotspot di Shengjin, da quelli del Ctra e del Cpr di Gjadërin. Le stesse considerazioni potrebbero valere anche per ulteriori Ctra che il governo decidesse di aprire nei pressi degli Hotspot esistenti.

Nel caso del costo medio per posto, invece, la cifra più elevata viene tendenzialmente registrata nei centri con una capienza effettiva media più bassa nel periodo. Naturalmente Caltanissetta con quasi 52 mila euro e Brindisi con oltre 46 mila euro primeggiano in questa particolare classifica, a fronte di una capienza effettiva molto bassa (rispettivamente 44 e 36 posti circa), ma ciò è anche dovuto alle considerazioni appena svolte circa la gestione promiscua di tali strutture. Unica eccezione sembra essere il Cpr di Torino, sul cui dato incide tuttavia la chiusura della struttura nel 2023, che abbassa la capienza media della struttura nel periodo, alzando di conseguenza i costi del singolo posto di circa 5 mila euro.

³⁵ Il Cpr di Torino è come accennato stato chiuso a partire dal marzo 2023, ciononostante ha continuato a produrre costi per circa 3 milioni e 400 mila euro nel corso dell'anno. Costi incorsi per l'affitto della struttura versato a Ferrovie dello Stato e per appianamenti di debiti con l'ente gestore.

³⁶ La Prefettura di Gorizia ha riscontrato alle nostre richieste di accesso agli atti asserendo di non essere in possesso di dati contabili relativi alla gestione del centro, costringendoci di conseguenza a calcolare l'esborso sul solo pro-capite/pro-die moltiplicato per le presenze giornaliere (unico dato puntuale fornito). I nostri calcoli non includono dunque le spese di gestione maturate da parte della stazione appaltante, né i costi delle utenze o i costi una tantum, come il kit di ingresso e la scheda telefonica.

TABELLA 5. Costo medio annuo delle diverse strutture detentive, 2018-2023

	Capienza effettiva (media) 2018-2023	Pro-capite/ pro-die (media) 2018-2023	Costo medio annuo per struttura 2018-2023	Costo medio annuo per posto 2018-2023	Costo medio annuo struttura 2022-2023	Costo medio annuo per posto 2022-2023
Cpr Bari Palese	69	€ 34,08	€ 1.405.829,08	€ 20.374,33	€ 2.167.289,27	€ 24.080,99
Cpr Brindisi	36,33	36,33 €	€ 1.688.215,22	€ 46.464,64	€ 1.001.957,69	€ 71.568,41
Cpr Caltanissetta	44,67	26,80 €	€ 2.316.384,79	€ 51.859,36	€ 1.257.847,08	€ 17.969,24
Cpr Gradisca d'Isonzo (Gorizia)	84,6	37,31 €	€ 1.418.949,02	€ 16.772,45	€ 1.485.327,01	€ 16.783,36
Cpr Milano	50	37,94 €	€ 1.411.111,35	€ 28.222,23	€ 1.816.337,70	€ 36.326,75
Cpr Macomer (NU)	50,75	36,74 €	€ 1.106.481,92	€ 21.802,60	€ 1.511.109,22	€ 25.396,79
Cpr Palazzo San Gervasio (PZ)	74,67	€ 30,85	€ 1.168.770,84	€ 15.653,18	€ 1.918.128,83	€ 25.575,05
Ctra Modica (RG)	84	€ 28,41	€ 1.654.286,00	€ 19.693,88	€ 1.654.286,00	€ 19.693,88
Cpr Roma	146,83	€ 35,51	€ 2.480.808,32	€ 16.895,40	€ 2.905.260,18	€ 24.010,41
Cpr Torino	100,17	€ 34,30	€ 2.509.466,59	€ 25.052,91	€ 2.837.916,27	€ 40.541,66
Cpr Trapani	63,5	€ 28,19	€ 975.948,56	€ 15.369,27	€ 1.643.528,71	€ 15.879,50
Totale	73,14	€ 33,31	€ 1.648.750,15	€ 25.287,30	€ 1.761.076,81	€ 28.893,28

I costi della manutenzione straordinaria

L'analisi dell'andamento dei costi di manutenzione delle strutture detentive consente di gettare luce su uno degli aspetti più critici del funzionamento del sistema detentivo per stranieri in Italia. Come illustrato nel capitolo 2, **la storia dei luoghi di trattenimento per stranieri in Italia è punteggiata da continui episodi di danneggiamento delle strutture**, che hanno sovente ridotto la capacità del sistema a causa delle necessità di interventi di manutenzione straordinaria.

La nostra analisi si concentra sul periodo 2018-2023, in cui si è, come accennato in precedenza, tornato ad investire sulla detenzione amministrativa degli stranieri, cercando di riportare il sistema detentivo alla sua capacità originaria. Tale tentativo si è, tuttavia, immediatamente scontrato con la necessità di nuove chiusure, con conseguente dispendio di risorse pubbliche per il rinnovo dei locali.

I dati raccolti ci dicono infatti che **degli oltre 33 milioni spesi per la manutenzione dei centri detentivi nel periodo 2018-2023, il 76,4% è stato speso per interventi di manutenzione straordinaria** (cfr. tabella n. 6) che rappresentano da soli il 27,4% di tutte le spese di gestione. **I costi di manutenzione straordinaria crescono nel 2020 e con maggiore insistenza negli anni 2022 e 2023.** Questi sono anni in cui si registrano

oltre 18 milioni e mezzo di spese di manutenzione (circa il 56% del totale delle spese di manutenzione tra 2018 e 2023), di cui quasi 16 milioni e 200 mila euro per quelle straordinarie, pari a quasi il 64% della totalità degli interventi non ordinari nel periodo 2018-2023 e a quasi il 42% di tutte le spese per i centri detentivi nel biennio 2022-2023.

La crescita dei costi di manutenzione straordinaria sembra in particolare coincidere con un periodo in cui si riduce la forbice tra centri attivi e centri funzionanti ad una capacità ridotta a causa delle parziali chiusure, dato che si spiega con tutta probabilità con la necessità di interventi di ristrutturazione a seguito di episodi di devastazione che hanno portato alla chiusura parziale di alcuni Cpr (cfr. grafico n. 4).

L'ipotesi sembra ulteriormente supportata dalla circostanza che i dati a nostra disposizione mostrino una certa **correlazione tra i tempi di permanenza all'interno dei Cpr e la crescita dei costi di manutenzione straordinaria.** Anticipando dati sull'andamento dei provvedimenti di trattenimento che discuteremo più approfonditamente nel prossimo capitolo, il grafico n. 5 mostra che le variazioni nei tempi di permanenza media all'interno dei Cpr tendono a coincidere con l'andamento delle spese per le manutenzioni straordinarie.

Tali cifre non fanno che confermare un dato già evidenziato, seppure senza l'ausilio di un'analisi sistematica dei costi di gestione, dal documento programmatico del 2013 sugli allora Cie. **Vale a dire che il prolungamento dei tempi di detenzione ha una incidenza immediata e diretta sulla crescita della spesa sostenuta per la gestione dei centri di detenzione per stranieri.** Tempi di permanenza più lunghi aumentano tensione e conflittualità all'interno dei

centri, portando ad un immediato incremento dei costi di manutenzione straordinaria.

Possiamo dunque ipotizzare che con il prolungamento dei termini massimi di trattenimento a 18 mesi decretato a settembre 2023, e dunque non ancora registrato dai dati a nostra disposizione, vi sarà una ulteriore diminuzione della capacità del sistema e una progressiva crescita dei costi di manutenzione straordinaria.

TABELLA 6. Costi di manutenzione delle strutture detentive, 2018-2023

Manutenzioni	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
Ordinarie	1.639.968,40 €	1.729.074,42 €	1.037.198,66 €	1.100.083,63 €	1.282.048,51 €	1.047.808,20 €	7.836.181,82 €
Straordinarie	1.268.856,73 €	1.609.540,14 €	4.105.035,35 €	2.300.641,65 €	9.644.250,16 €	6.540.869,99 €	25.469.194,02 €
Totale	2.908.825,13 €	3.338.614,56 €	5.142.234,01 €	3.400.725,28 €	10.926.298,67 €	7.588.678,19 €	33.305.375,84 €

GRAFICO 4. Correlazione tra costi di manutenzione e capacità del sistema detentivo

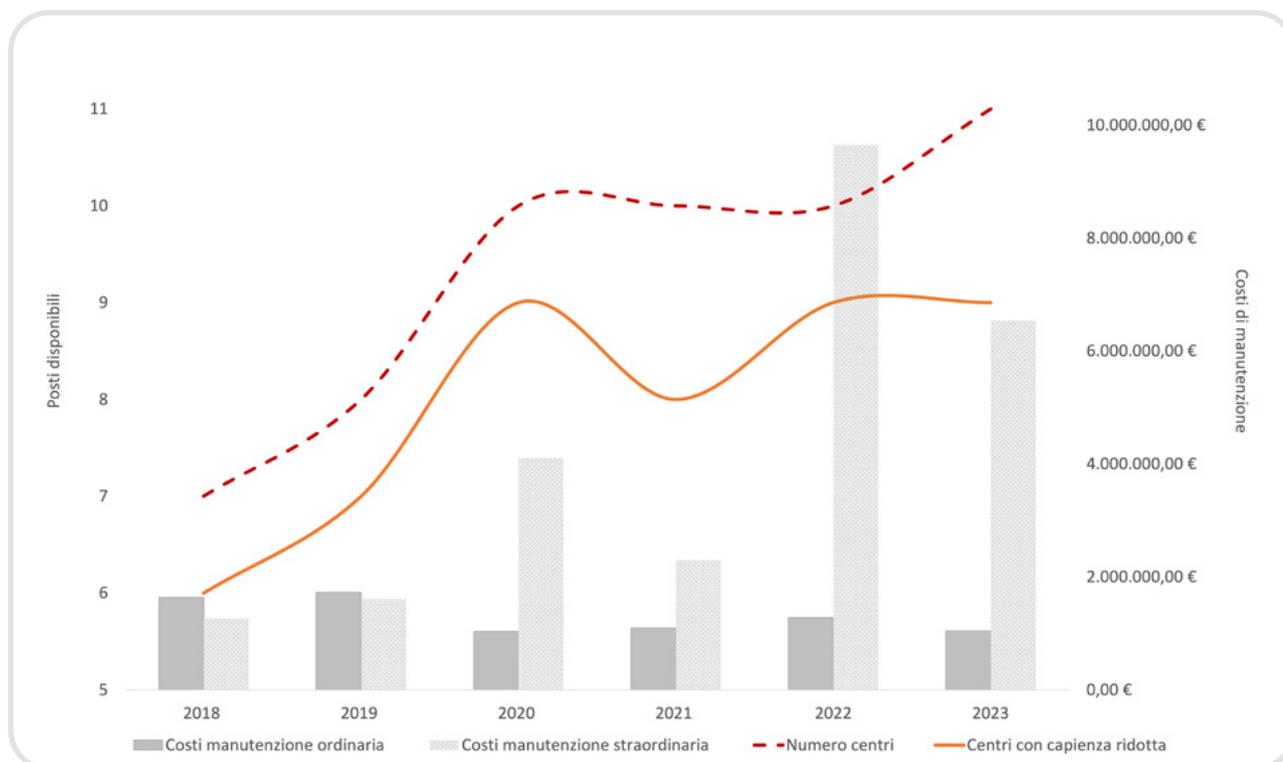
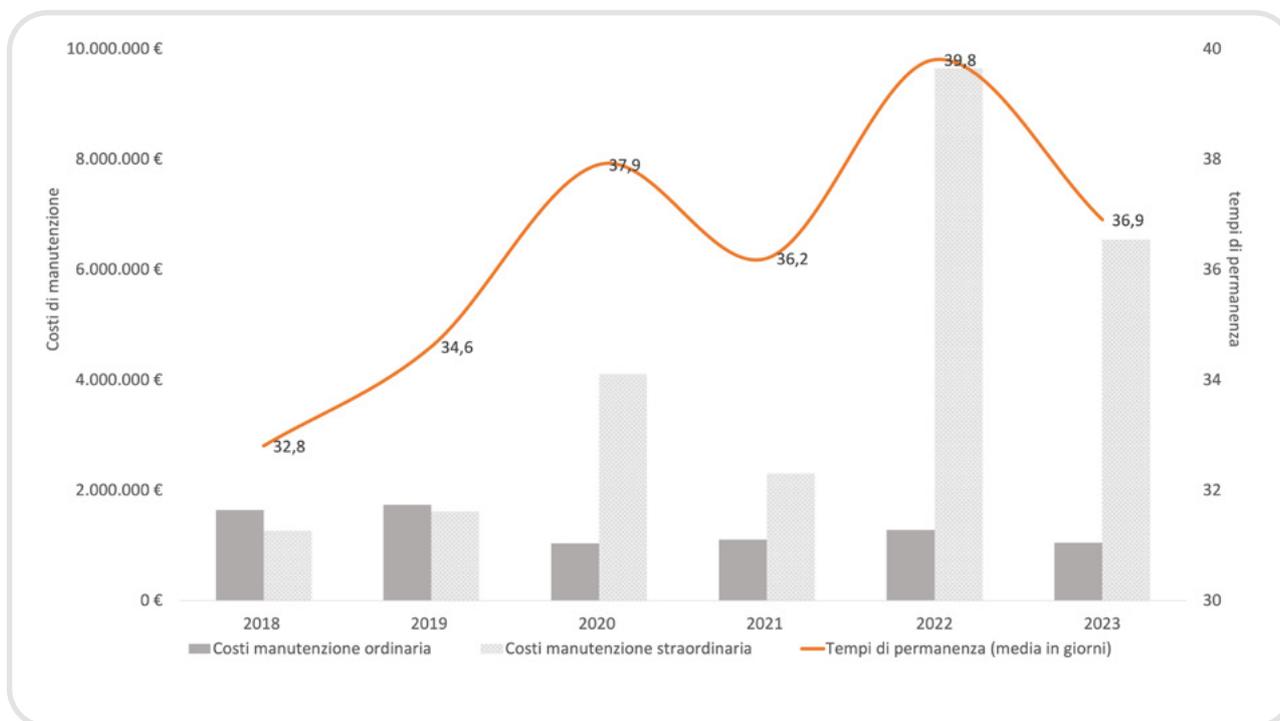


GRAFICO 5. Relazione tra tempi di permanenza e costi manutenzione



I costi accessori: una prima approssimazione

I costi di gestione di un centro di detenzione per stranieri non si esauriscono nelle cifre erogate agli enti gestori o nelle spese di manutenzione, ma includono anche altre importanti voci di costo che è molto difficile ricostruire con esattezza a causa della scarsa trasparenza del bilancio statale. In particolare, una di queste voci è relativa ai costi incorsi per la sorveglianza del centro e la “movimentazione” delle persone trattenute. I costi relativi al personale delle forze dell’ordine cui sono attribuite tali incombenze possono essere inoltre molto più elevati quando il personale è costretto a lunghe trasferte, come avviene ad esempio nei centri più remoti e isolati.

Siamo riusciti a ricostruire³⁷ i **costi sostenuti per vitto e alloggio delle forze dell’ordine impiegate presso i Cpr di Macomer e Palazzo San Gervasio**, due strutture piuttosto decentrate per le cui esigenze è necessario movimentare personale da altre Questure. Pur trattandosi di dati parziali e incompleti, è interessante mettere in relazione i costi relativi al

personale impiegato nel presidio dei Cpr con i costi di gestione e manutenzione delle due strutture.

Il Cpr di Macomer registra una spesa media annua di oltre di un milione e 450 mila euro per il solo vitto e alloggio delle forze dell’ordine, a fronte di una media di un milione e 410 mila euro per la gestione e manutenzione della struttura. **Nel complesso, le spese sostenute per le forze dell’ordine nel periodo 2020-2023 ammontano a 5 milioni e 800 mila euro**, mentre quelle per la gestione e la manutenzione della struttura sono poco più di 5 milioni e 640 mila euro. Considerando le spese accessorie che siamo riusciti a ricostruire, il costo complessivo del Cpr supera gli 11 milioni e 460 mila euro, di cui il oltre 50% spesi per il personale delle forze dell’ordine, mentre il costo medio di un posto cresce fino a oltre 52 mila euro annue nel 2023.

Anche nel **Cpr di Palazzo San Gervasio** la spesa sostenuta per il vitto e l’alloggio delle forze dell’ordine è ingente, sebbene non superi i costi di gestione e manutenzione della struttura. Con una media di 680 mila euro all’anno, la cifra complessiva nel periodo 2018-2023 si attesta sugli oltre 4 milioni e 100 mila euro. Ciò significa che, considerando anche le spese accessorie,

³⁷ Per realizzare la seguente analisi si sono presi in considerazione tutti i pagamenti effettuati dalla prefettura di Nuoro e da quella di Potenza, così come pubblicati nella “sezione pagamenti” del sito del Ministero dell’Interno e, ove possibile, nel caso dell’Ufficio territoriale del Governo lucano, si è incrociato il dato rilevato con quanto presente sulla sezione amministrazione trasparente della Prefettura stessa. Per Macomer non è stato possibile incrociare i dati con quanto pubblicato nella sezione amministrazione trasparente della competente Prefettura, in quanto sono correttamente pubblicati i pagamenti, ma nella gran parte dei casi con una causale non comprensibile.

il Cpr di Palazzo San Gervasio è costato nel periodo 2018-2023 oltre 11 milioni e 120 mila euro, di cui il 43% spesi per le sole forze dell'ordine. Il costo medio di un posto presso il Cpr Lucano supera, nel 2023 di conseguenza, i 45 mila euro.

Tali dati danno la **misura di quanto resti limitata un'analisi dei costi del sistema detentivo circoscritta alle sole spese di gestione e manutenzione**. Anche solo volendo attenerci ad una stima conservativa, potremmo ipotizzare che la cifra spesa per il funzionamento di Cpr e Ctra sia superiore almeno del 30% rispetto alle cifre frutto della nostra raccolta dati.

TABELLA 7. Costi di gestione e spese accessorie, Cpr Macomer (NU)

	Vitto e alloggio FF00	Gestione e manutenzione Cpr	Costo complessivo Cpr
2020	1.320.222,68 €	€ 1.092.723,00	2.412.945,68 €
2021	1.591.541,08 €	€ 919.047,00	2.510.588,08 €
2022	1.328.250,29 €	€ 2.584.656,30	3.912.906,59 €
2023	1.576.478,44 €	€ 1.048.019,10	2.624.497,54 €
Totale	5.816.492,49 €	€ 5.644.445,40	11.460.937,89 €
Media	1.454.123,12 €	€ 1.411.111,35	2.865.234,47 €

TABELLA 8. Costi di gestione e spese accessorie, Cpr Palazzo San Gervasio (PZ)

	Vitto e alloggio FF00	Gestione e manutenzione Cpr	Costo complessivo Cpr
2018	515.109,72 €	615.324,50 €	1.130.434,22 €
2019	868.542,24 €	1.228.977,52 €	2.097.519,76 €
2020	300.456,85 €	789.002,07 €	1.089.458,92 €
2021	877.444,66 €	543.063,31 €	1.420.507,97 €
2022	778.499,87 €	1.871.699,87 €	2.650.199,74 €
2023	767.675,38 €	1.964.557,79 €	2.732.233,17 €
Totale	4.107.728,72 €	7.012.625,06 €	11.120.353,78 €
Media	684.621,45 €	1.168.770,84 €	1.853.392,30 €

4 - LA POPOLAZIONE TRATTENUTA

4.1 - Linee di tendenza generali

Il primo dato da cui partire per analizzare l'andamento della popolazione trattenuta nei centri di detenzione per stranieri è il **dato sulle presenze al 31 dicembre di ciascun anno**. Tale dato era solitamente incluso nella relazione del Ministero dell'Interno sul sistema di accoglienza, che, come sappiamo, non è più pubblicata dal 2022. Per completare la serie storica, abbiamo dunque richiesto i dati sulle presenze al 31 dicembre del 2022 e del 2023 al Ministero dell'Interno.

In media, tra 2014 e 2023 le presenze a fine anno sono state di 447 persone circa. Come si evince dal grafico n. 6, l'andamento è oscillatorio, anche se nel quinquennio 2019-2023 la media annuale delle presenze è superiore di circa il 45% rispetto al quinquennio precedente, essendo cresciuta da 364 a 530 presenze.

Il dato sulle presenze è molto condizionato dalla capacità del sistema detentivo. La brusca crescita del 2018 è, ad esempio, sicuramente da imputarsi ad un aumento nel numero di centri operativi e di posti disponibili tra 2017 e 2018. La tendenza in decrescita negli anni successivi al 2018 sembra anch'essa da potersi imputare alla forte oscillazione della capacità del sistema detentivo, dovuta alle continue chiusure per ristrutturazione che hanno sovente ridotto i posti effettivamente disponibili (cfr. capitolo 2).

Il dato sugli ingressi si riferisce invece al totale di persone che hanno fatto ingresso all'interno di una struttura detentiva per stranieri nell'anno considerato.

I dati raccolti nel corso della nostra ricerca mostrano una tendenza fortemente oscillatoria nel numero di ingressi, di forte decrescita fino 2016 e di sostanziale ripresa fino al 2023 (cfr. grafico n. 6). Spiegare l'andamento del numero di ingressi è tuttavia più complicato, anche perché il dato è condizionato da un numero maggiore di fattori. Tra questi, quelli che hanno incidenza maggiore sono forse il numero complessivo della popolazione straniera da rimpatriare e il turnover, vale a dire la velocità con cui si liberano posti all'interno delle strutture detentive.

Avere una stima del numero di stranieri da rimpatriare è piuttosto complicato. Secondo i calcoli della [Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità \(ISMU\)](#), ad esempio, il numero di stranieri non regolarmente soggiornanti presenti in Italia è in crescita dal 2014, ed ha superato le 500 mila presenze nel 2020.

Un dato più affidabile per avere un'idea del numero di stranieri non autorizzati al soggiorno in Italia presenti ogni anno è quello relativo al numero di provvedimenti di allontanamento, che misura il numero di persone intercettate dall'autorità di pubblica sicurezza per le quali è stato emesso un ordine di allontanamento nelle forme di un'espulsione o di un respingimento differito.

GRAFICO 6. Presenze, ingressi e uscite per rimpatrio dai centri di detenzione per stranieri, 2011-2023

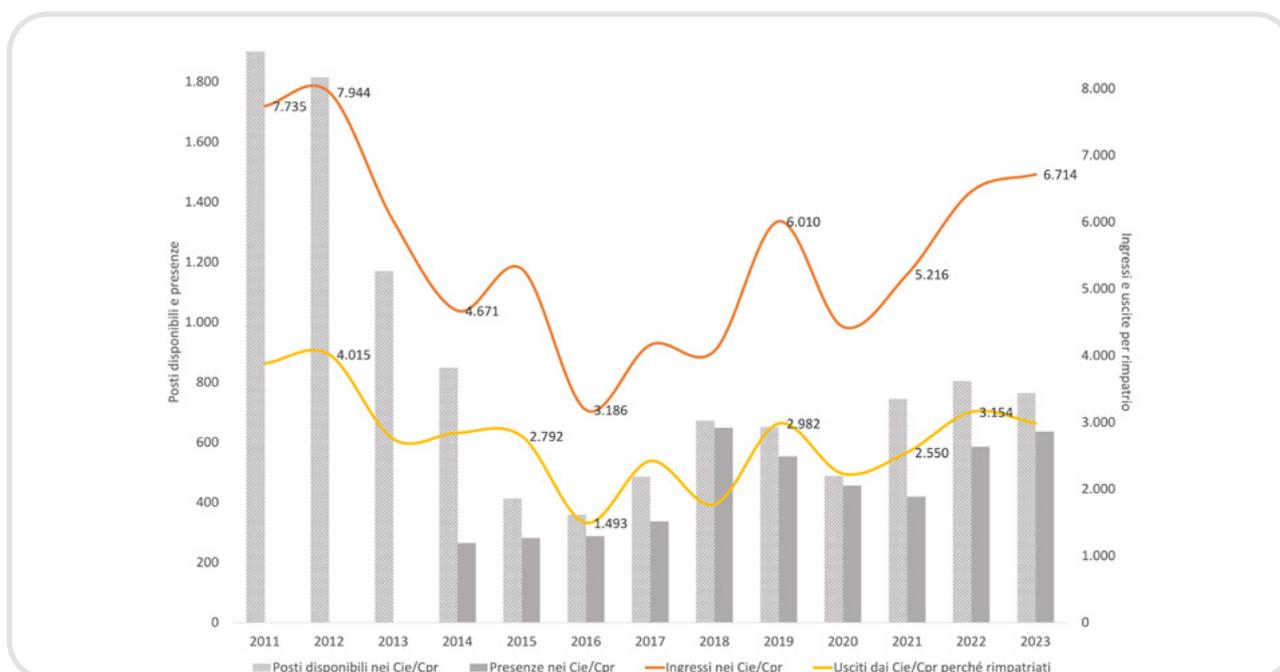
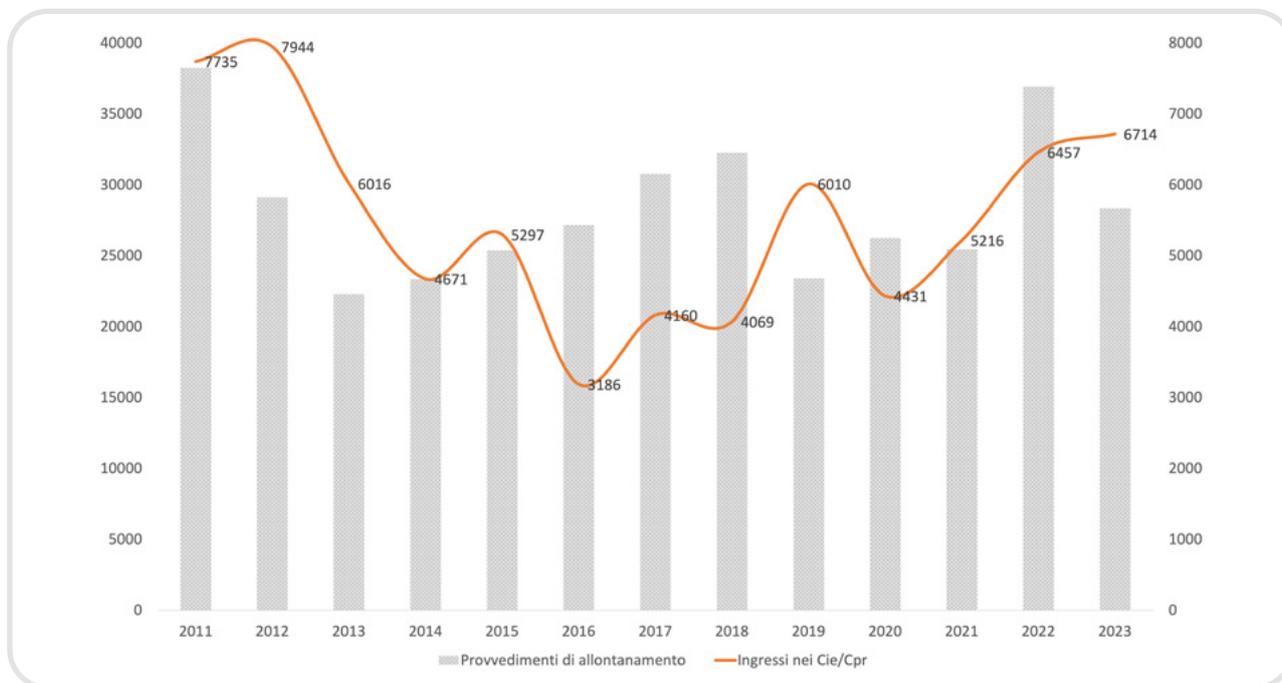


GRAFICO 7. Provvedimenti di allontanamento e ingressi nei centri di detenzione per stranieri, 2011-2023



L'andamento del numero di provvedimenti di allontanamento sembra a grandi linee riflettere quello degli ingressi nei centri di detenzione (cfr. grafico n. 7), con la sola eccezione del periodo tra 2015 e 2020, durante il quale alla crescita del numero di provvedimenti di allontanamento adottati non corrisponde una parallela crescita del numero di ingressi nei centri di detenzione. Il dato è certamente condizionato dalla scarsa capacità del sistema detentivo, che in quegli anni tocca il minimo storico, ma anche dal fatto che almeno fino al 2018 buona parte dei respingimenti differiti, che costituisce una componente significativa dei provvedimenti di allontanamento adottati, potesse essere eseguita direttamente dagli Hotspot, senza necessità per il rimpatriando di transitare all'interno di un Cie/Cpr (cfr. in proposito anche capitolo 6).

Un indicatore per misurare il tasso di turnover all'interno dei centri è il tempo di permanenza medio, vale a dire la durata media (in giorni) del trattenimento, calcolata su base annuale. Facendo riferimento ai dati pubblicati dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica per gli anni 2014-2015 e dal Garante nazionale dei diritti per le persone private della libertà personale per il periodo 2018-2023³⁸, notiamo una sostanziale crescita del periodo di permanenza medio. In particolare, tra 2015 e 2020 si passa da 25,2 a 38 giorni di trattenimento in media.

Il valore oscilla negli anni successivi, pur rimanendo stabilmente al di sopra di una media di 36 giorni di detenzione (cfr. grafico n. 8).

Alla crescita del tempo di permanenza medio dovrebbe corrispondere una parallela riduzione del turnover e, dunque, una riduzione del numero degli ingressi. Se ciò non avviene è perché l'aumento della capacità del sistema consente, pure in un frangente in cui si resta più a lungo in detenzione, di aumentare il numero di persone che possono essere detenute. Ciò si vede soprattutto tra 2018-2019 e 2021-2022, quando aumentano sia permanenza giornaliera media che numero di ingressi. In questi stessi anni cresce anche il numero di posti disponibili.

Come accennato, il dato sul tempo di permanenza medio all'interno dei centri di detenzione per stranieri è un chiaro indicatore che chi vi fa ingresso vi resti sempre più a lungo. È difficile, tuttavia, spiegare le ragioni di tale crescita.

In primo fattore da considerare è senza dubbio **l'evoluzione del quadro normativo.** Nel periodo considerato i termini massimi di trattenimento sono stati elevati diverse volte (cfr. capitolo 2), ma non è detto che chi fa ingresso all'interno di un centro di detenzione per stranieri vi resti fino a decorrenza dei termini. Sulle probabilità di uscita anticipata incidono molto le prassi

³⁸ Come accennato, la Relazione al parlamento relativa all'anno 2023 non è stata ancora pubblicata al momento di redigere il presente report. Il dato relativo alla durata giornaliera media della detenzione nell'anno 2023 è stato gentilmente fornito dal Garante su nostra richiesta.

dell'autorità giudiziaria, cui è attribuito il potere di convalidare o prorogare i provvedimenti di trattamento, o ancora la probabilità di essere rapidamente rimpatriati.

Se consideriamo i dati sui principali motivi di uscita dai centri di detenzione per stranieri (cfr. grafico n. 9), notiamo che **la percentuale di persone rimpatriate sul**

GRAFICO 8. Permanenza media e ingressi nei centri di detenzione per stranieri, 2014-2023

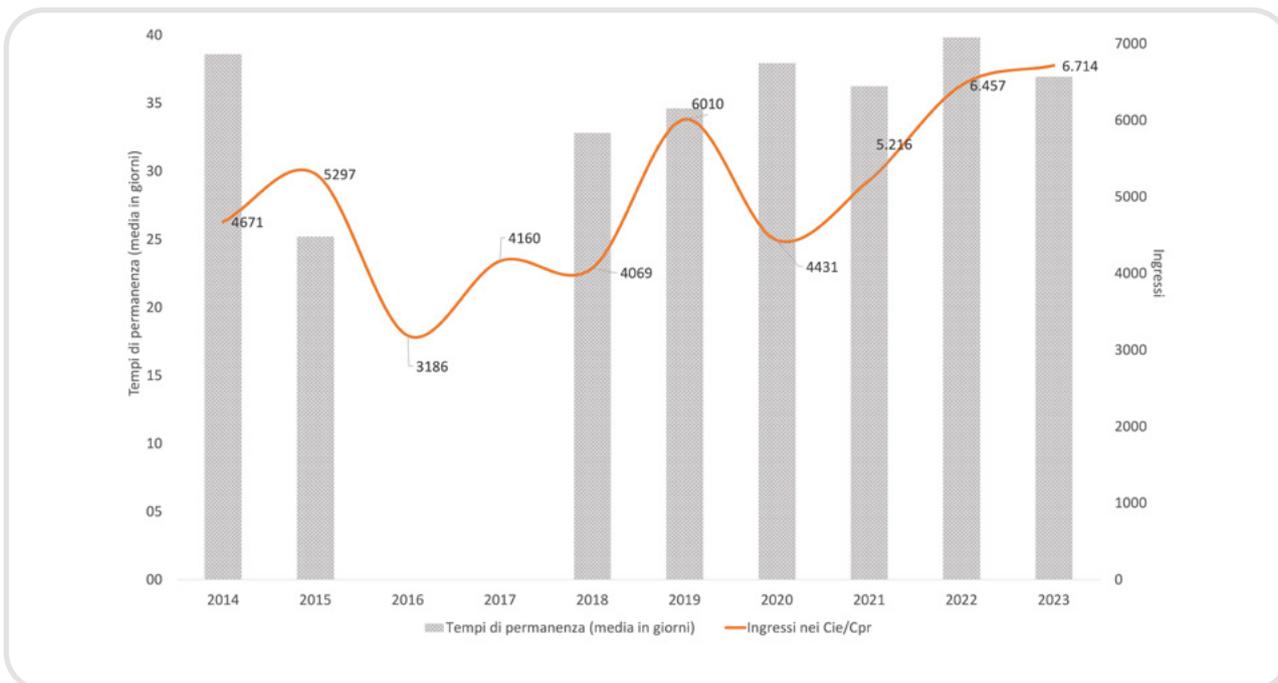
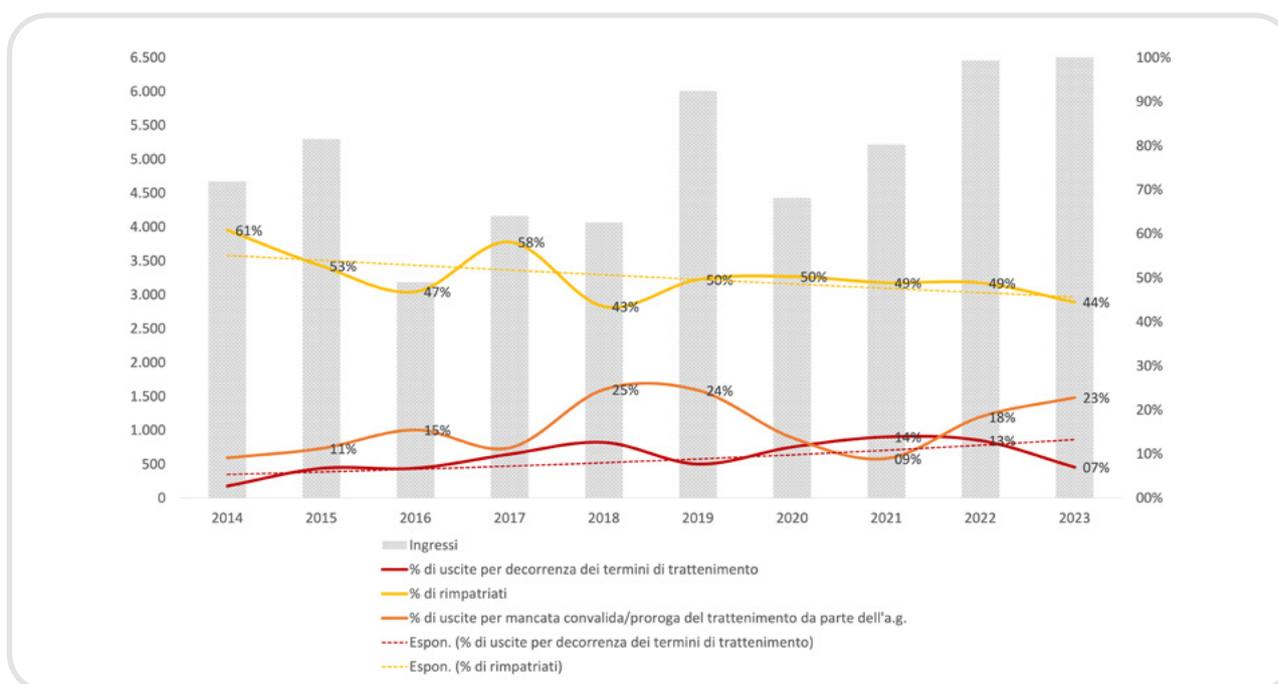


GRAFICO 9. Incidenza dei principali motivi di uscita dai centri di detenzione sul totale degli ingressi, 2014-2023



numero di ingressi presenta una linea di tendenza in decrescita nel periodo 2014-2023, con una media del 48,2% nel secondo quinquennio a fronte di una media del 52,9% nel primo. Per converso, la percentuale di persone che resta in detenzione fino a decorrenza dei termini di trattenimento manifesta una chiara tendenza alla crescita, avendo raggiunto il 13% del totale degli ingressi tra 2021 e 2022, prima di diminuire nuovamente nel 2023. A fronte di una media del quinquennio 2014-2018 pari al 7,6%, il quinquennio 2019-2023 fa registrare una media dell'10,5% di uscite per decorrenza termini.

Appare invece caratterizzato da maggiori oscillazioni il dato relativo alla percentuale di stranieri usciti a seguito di provvedimento di mancata convalida o proroga del trattenimento da parte dell'autorità giudiziaria. In particolare, la crescita registrata negli ultimi anni potrebbe essere da imputarsi alla parallela crescita del numero di richiedenti asilo trattenuti (cfr. oltre, paragrafo 4.4). Com'è noto, infatti, la competenza a convalidare e/o prorogare i provvedimenti di trattenimento è del Tribunale in composizione monocratica, non del Giudice di Pace, nel caso in cui il trattenuto sia un richiedente asilo. Come hanno mostrato le ricerche svolte sulla giurisprudenza dei Giudici di Pace in materia di deteazione amministrativa degli stranieri³⁹, quest'organo non sembra esercitare in maniera particolarmente attenta la sua importante funzione giurisdizionale a tutela della libertà degli stranieri.

Nel complesso i dati che abbiamo raccolto suggeriscono che **nel periodo 2014-2023 sia sensibilmente aumentato il periodo di tempo che le persone spendono in detenzione. All'aumento del tempo mediamente speso in detenzione non corrisponde tuttavia una maggiore efficacia della politica di rimpatrio**. Al contrario, la percentuale dei rimpatri effettivamente eseguiti sul numero di ingressi nei centri di detenzione registra una chiara tendenza alla decrescita.

4.2 - Le nazionalità

I dati raccolti sulla nazionalità delle persone in transito (ingressi-uscite) dai centri di detenzione per stranieri sono parziali.

A causa di mancate o incomplete risposte da parte delle Questure interpellate, ci manca il dato sulla nazionalità di circa 4200 persone, vale a dire l'8,5% degli oltre 50 mila cittadini stranieri che hanno fatto ingresso in un centro tra 2014 e 2023. I dati mancanti si concentrano in particolare nel 2014 e nel 2015, anni per i quali ci manca la nazionalità di circa il 40% degli stranieri in ingresso.

Ancora più frammentato il quadro dei dati a nostra disposizione sulla nazionalità delle persone in uscita dai centri. Per quanto riguarda le persone rimpatriate, ci mancano informazioni sulla nazionalità di circa il 15,6% delle oltre 25 mila persone rimpatriate tra 2014 e 2023, ma le carenze nei dati sono distribuite equamente su tutto il periodo. Più lacunosi sono i dati che abbiamo raccolto sulle nazionalità delle persone in uscita per decorrenza dei termini o per un provvedimento di mancata convalida o proroga del trattenimento dell'autorità giudiziaria. In questo caso siamo totalmente privi di dati per il periodo 2014-2017 e anche sul periodo 2018-2023 i dati raccolti presentano qualche lacuna⁴⁰.

Nonostante le lacune, i dati a nostra disposizione ci consentono di svolgere qualche considerazione sulla nazionalità delle persone che transitano nei centri di detenzione per stranieri e la loro diversa traiettoria.

Nell'analisi che segue abbiamo sempre calcolato l'incidenza delle diverse nazionalità sul totale dei transitati (in ingresso o uscita) di cui ci è nota la nazionalità.

Il dato più evidente che emerge analizzando i dati sulle nazionalità degli stranieri in ingresso nei centri di detenzione per stranieri è che i cittadini di nazionalità tunisina rappresentano la componente preponderante. **Nel periodo 2014-2023 i tunisini rappresentano il 43,7% delle oltre 50 mila persone in ingresso in un centro di detenzione** di cui la nazionalità ci è nota (cfr. grafico n. 10). Seguono i cittadini di nazionalità marocchina e nigeriana, che incidono rispettivamente per un 11,4% e 9,5%, e gli egiziani, che rappresentano il 9%. Nessuna delle altre nazionalità in ingresso raggiunge il 5%.

I tunisini rimangono la prima nazionalità in ingresso in tutto il periodo considerato, con un significativo incremento dell'incidenza nel secondo quinquennio, quando coprono in media il 50% degli ingressi annuali; nel quinquennio 2014-2018 rappresentavano il 37,4% del totale. Parallelamente alla crescita dei tunisini in ingresso, diminuisce l'incidenza di cittadini di nazionalità nigeriana ed egiziana⁴¹. Più stabile nel tempo l'incidenza sul totale degli ingressi dei cittadini di origine marocchina e albanese.

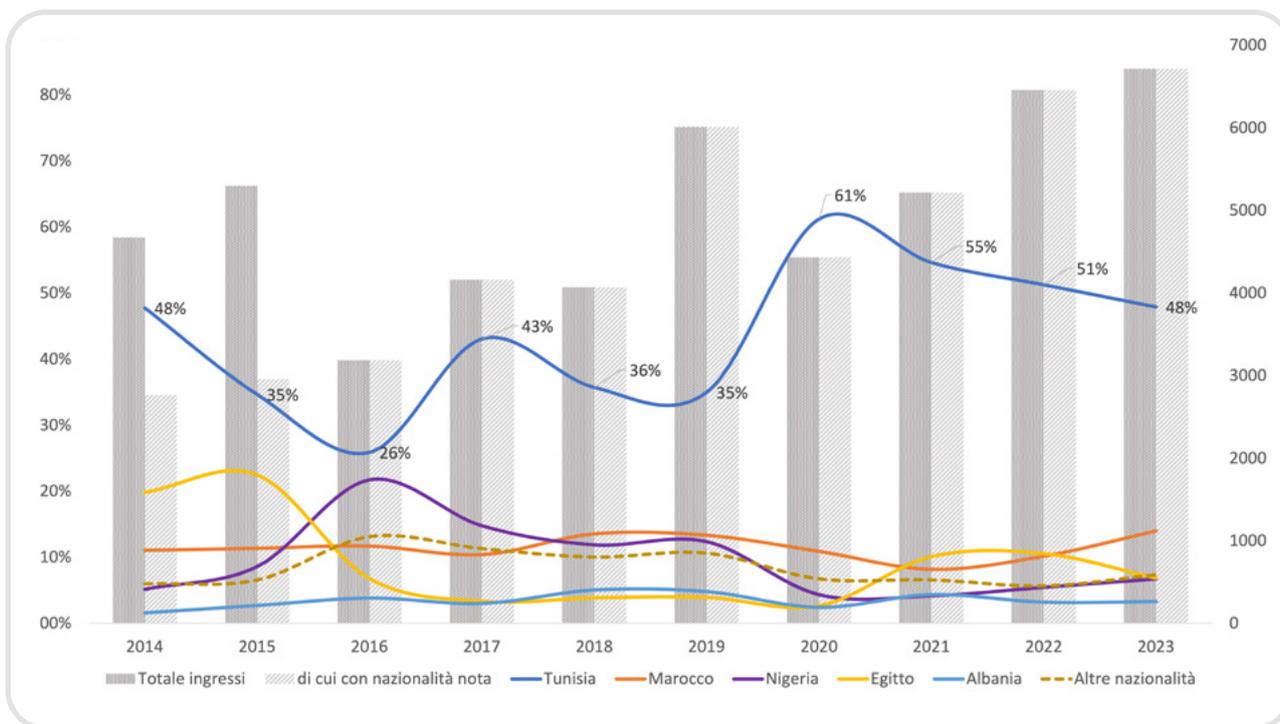
Il rapporto tra le diverse nazionalità cambia tuttavia profondamente a seconda dei motivi d'uscita dai centri. Se si prendono in considerazione i dati sulla nazionalità degli stranieri rimpatriati nel periodo 2014-2023 si nota ad esempio che l'incidenza dei cittadini di nazionalità tunisina si fa ancora più significativa, raggiungendo il 61,5% degli oltre 21 mila stranieri

³⁹ Si vedano la ricerca coordinata nel 2014 dall'Università di Roma Tre, i cui risultati sono pubblicati nel [fascicolo 2/2017](#) della rivista *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, e più di recente l'[aggiornamento](#) realizzato in collaborazione con l'Università di Torino sulla giurisprudenza del Giudice di pace di Torino.

⁴⁰ In particolare, ci manca il 2,7% dei dati relativi alla nazionalità di coloro che escono per mancata convalida o proroga da parte dell'autorità giudiziaria e il 24,2% dei dati relativi alla nazionalità delle persone in uscita per decorrenza dei termini di trattenimento.

⁴¹ La decrescita del numero di egiziani in ingresso è stata più marcata dal 2015 in poi, sebbene si registri una parziale inversione di tendenza tra 2021 e 2022, quando gli ingressi raggiungono il 10% dopo anni in cui non avevano mai avuto una incidenza superiore al 4%.

GRAFICO 10. Ingressi nei centri di detenzione (principali nazionalità), 2014-2023



rimpatriati di cui la nazionalità ci è nota. La media annuale resta sempre molto alta, passando dal 52,4% del primo quinquennio al 70,6% del secondo quinquennio. Nessun'altra nazionalità incide sopra il 10% del totale, con la sola eccezione degli egiziani che nel periodo 2014-2023 rappresentano in media l'11,1% dei rimpatriati a partire da un centro di detenzione.

I dati sulle uscite per provvedimento di mancata convalida o proroga da parte dell'autorità giudiziaria o per decorrenza dei termini di trattamento mostrano tuttavia un rapporto molto più bilanciato tra le diverse nazionalità. Ad esempio, nel periodo 2018-2023, i cittadini di nazionalità tunisina sono in media il 29,9% degli stranieri rilasciati a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria e solo il 13,8% del totale di quelli rilasciati per decorrenza termini, su cui i cittadini marocchini hanno una incidenza doppia (in media pari al 27,3%).

Tali dati suggeriscono che le persone in ingresso in un centro di detenzione per stranieri abbiano destini radicalmente differenti a seconda della nazionalità d'origine. Alcuni sono destinati ad essere rimpatriati con maggiore probabilità, mentre altri hanno più probabilità di restare in detenzione fino a decorrenza termini. La differenza può essere meglio apprezzata se si guarda alla incidenza dei motivi d'uscita sul totale degli ingressi per singola nazionalità.

Ad esempio, se consideriamo il periodo 2018-2023, su cui abbiamo dati più completi, notiamo che a fronte di una incidenza media annuale dei rimpatri del 47,6% sul

totale degli ingressi, le persone con maggiore probabilità di essere rimpatriate sono gli stranieri di nazionalità tunisina, egiziana e albanese (cfr. grafico n. 12). Secondo i nostri dati, infatti, **in media la percentuale di tunisini annualmente rimpatriati da un centro di detenzione è stata del 60,2%, del 52,3% quella degli egiziani e degli albanesi.** Molto al di sotto della media generale è invece la percentuale di persone effettivamente rimpatriate dei cittadini marocchini (ogni anno in media solo il 9% dei marocchini in ingresso è effettivamente rimpatriato) e nigeriani (24,8%).

Sempre nel medesimo quinquennio, sono i cittadini gambiani e algerini, e in misura minore anche i cittadini di nazionalità marocchina, a registrare una maggiore probabilità di subire lunghi periodi di detenzione fino a decorrenza dei termini di trattamento. Come mostra il grafico n. 13, ogni anno in media rispettivamente il 25%, 31,7% e 20,8% del totale degli ingressi di quelle nazionalità resta in detenzione fino a decorrenza termini, a fronte di una media generale del periodo del 11%.

Come accennato, il dato sulle uscite per decorrenza termini è un riflesso dell'efficacia della politica di rimpatrio. Non è un caso se nel periodo considerato **le nazionalità con maggiore probabilità di restare a lungo in detenzione hanno una probabilità di essere rimpatriate molto più bassa della media generale,** rispettivamente del 19,6% per i cittadini gambiani, 10,9% per gli algerini e 9% per gli stranieri di origine marocchina.

Gli unici ad avere una probabilità molto bassa di subire lunghi periodi di detenzione sono i cittadini tunisini, che nel periodo 2018-2023 in media solo nel 2,3% dei casi resta in un centro di detenzione fino a decorrenza dei termini di trattenimento. Questo dato, combinato ai

dati sull'incidenza dei rimpatri per nazionalità illustrati in precedenza, sembra suggerire che **negli ultimi anni i centri di detenzione per stranieri si siano progressivamente specializzati nella gestione dei rimpatri accelerati dei tunisini.**

GRAFICO 11. Rimpatri dai centri di detenzione (principali nazionalità), 2014-2023

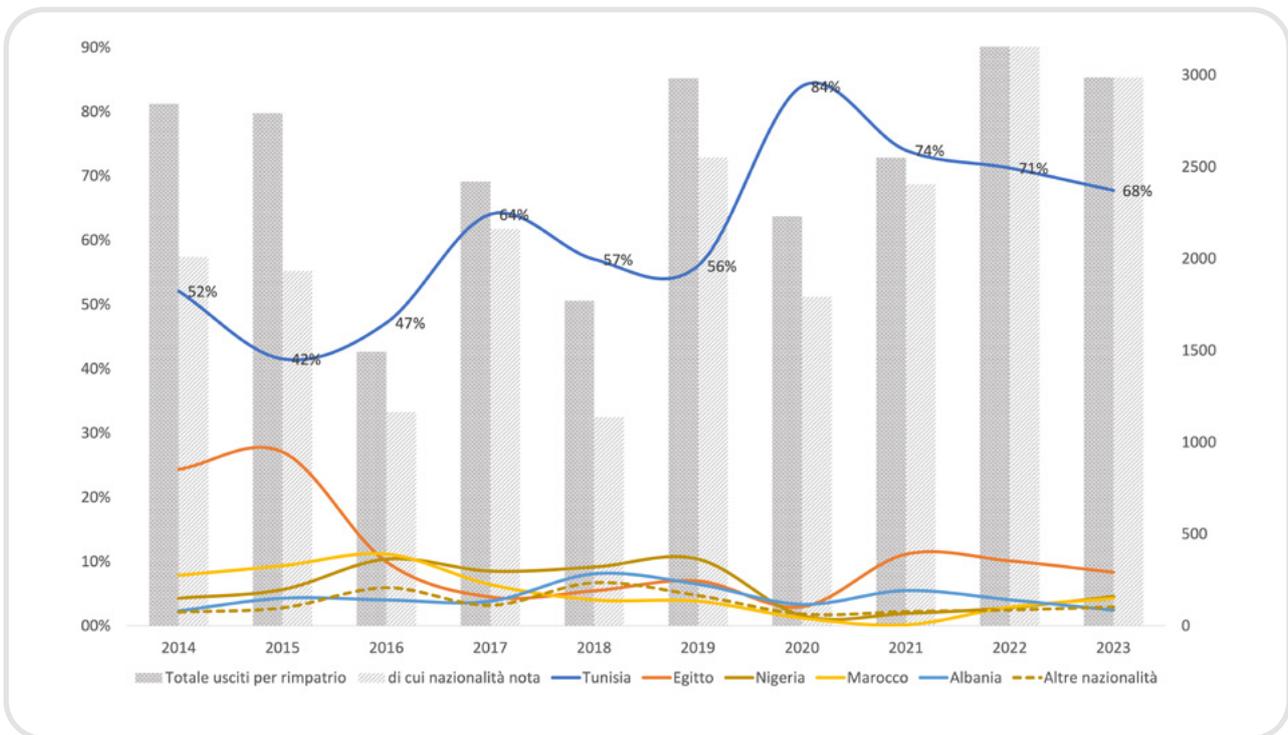


GRAFICO 12. Incidenza delle uscite per rimpatrio sul totale ingressi (principali nazionalità), 2018-2023

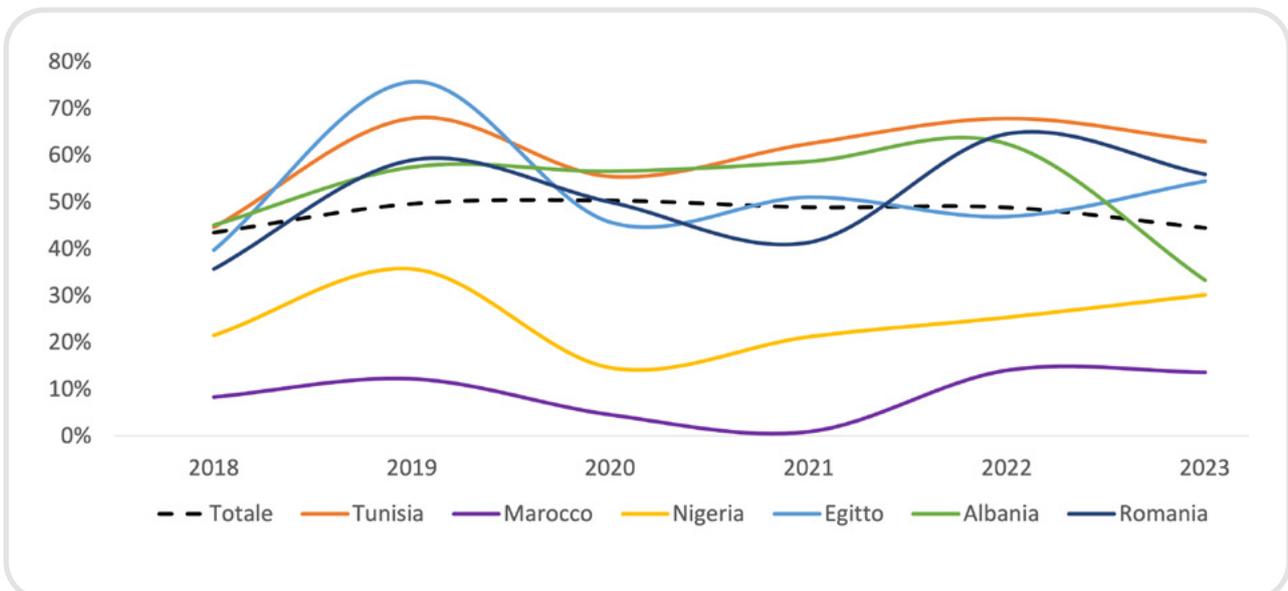


GRAFICO 13. Incidenza delle uscite per decorrenza termini sul totale degli ingressi (principali nazionalità), 2018-2023

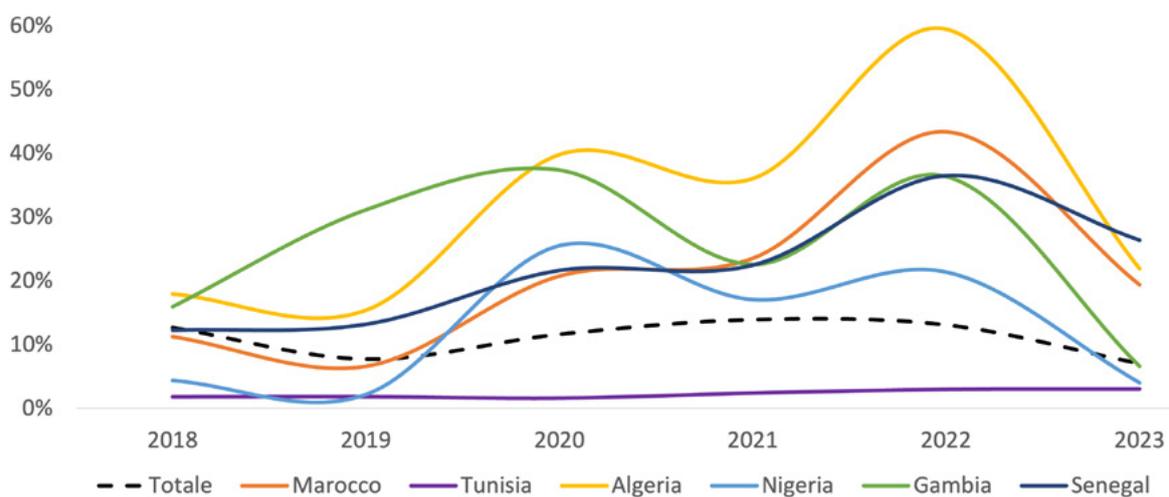
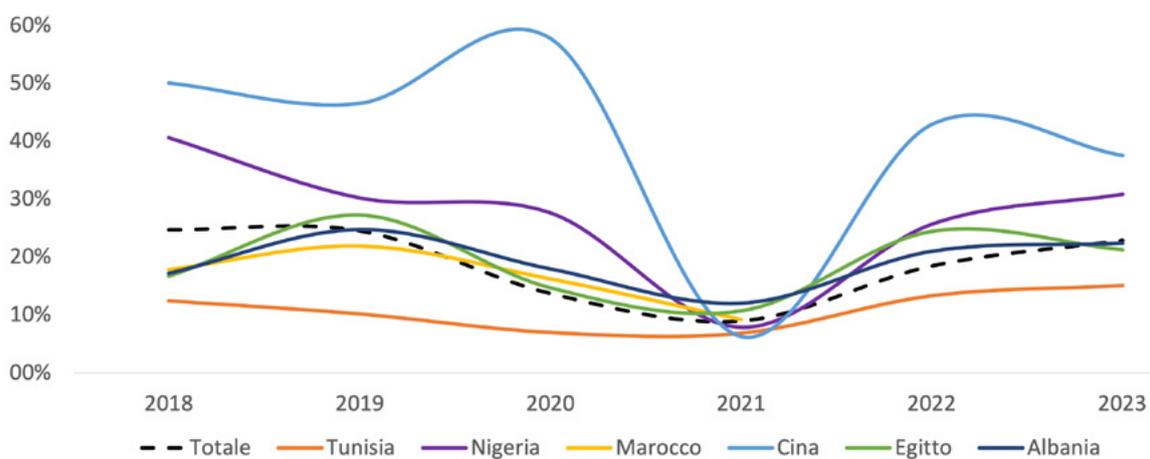


GRAFICO 14. Incidenza delle uscite per provvedimento a.g. sul totale degli ingressi (principali nazionalità), 2018-2023



Se consideriamo infine i dati sulle uscite a seguito di un provvedimento di mancata convalida o proroga da parte dell'autorità giudiziaria, notiamo la maggiore incidenza dei cittadini di nazionalità cinese e nigeriana (cfr. grafico n. 14). Nel periodo 2018-2023 queste nazionalità registrano una media del 40% e 27% di uscite per provvedimento dell'autorità giudiziaria, a fronte di una media generale del periodo del 18,8%.

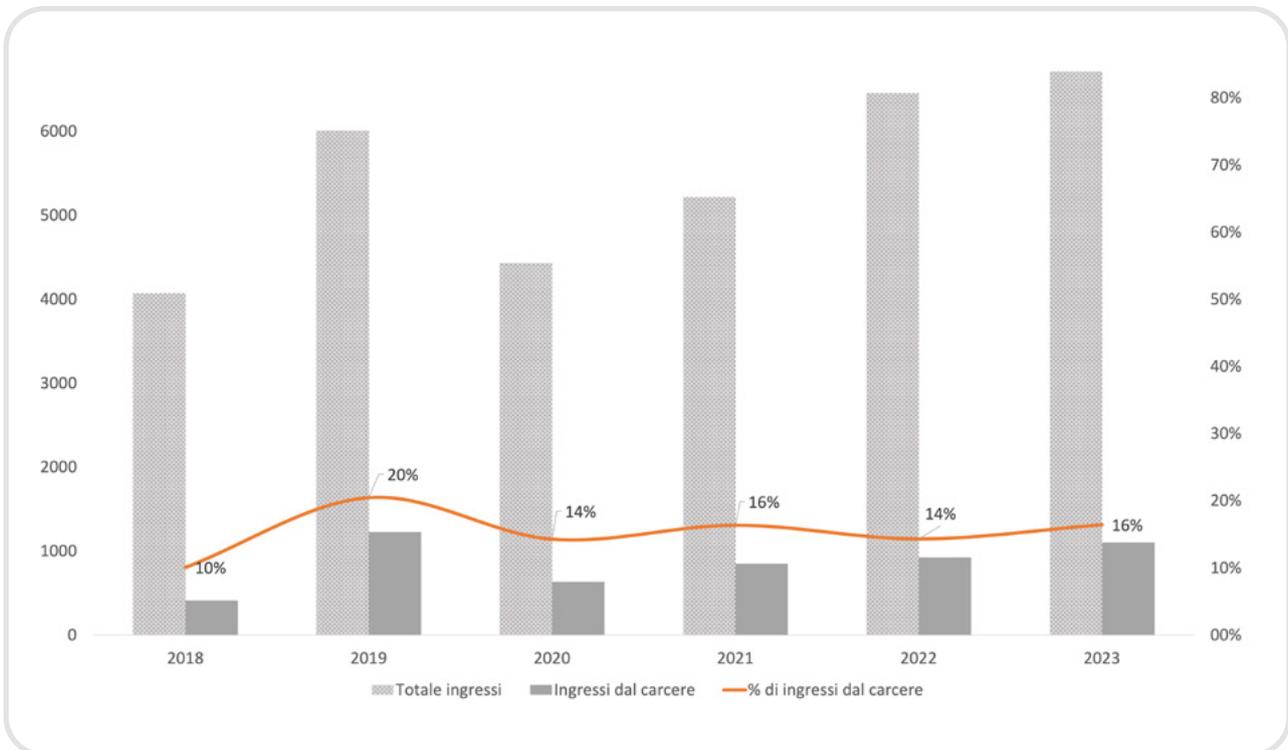
Il dato sulle uscite per mancata convalida o proroga è un indice della propensione dell'autorità giudiziaria a sindacare più attentamente le ragioni del provvedimento di trattenimento adottato dalla Questura. In questo caso, il fatto che i cittadini di nazionalità cinese o nigeriana abbiano una probabilità di vedere il provvedimento di trattenimento non convalidato o non prorogato significativamente maggiore rispetto alle altre nazionalità dipende in gran parte dall'incidenza della popolazione femminile sul totale degli ingressi⁴². Come vedremo nel paragrafo 4.5, **l'autorità giudiziaria tende a sindacare con maggiore attenzione i provvedimenti di trattenimento assunti nei confronti delle donne.**

4.3 - Gli ingressi dal carcere

Nel 2020 è stato stabilito che il trattenimento in un Cpr dovrebbe essere disposto prioritariamente nei confronti di coloro che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza o siano già stati condannati anche in via non definitiva per alcuni reati⁴³. L'idea di riservare i Cpr ai cd. "pericolosi socialmente" era già emersa nel 2017, creando di fatto una certa **confusione sulle funzioni ufficiali attribuite ai centri di detenzione per stranieri.**

Le finalità di difesa sociale non rientrano infatti tra gli scopi che legittimano la detenzione amministrativa degli stranieri, il cui obiettivo ufficiale è quello di rendere possibile l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio. **Le persone in uscita dalle carceri sono tuttavia più difficili da espellere e, di conseguenza, restano trattenute più a lungo.** Ciò avviene nonostante le procedure di identificazione possano avviarsi già durante il periodo di carcerazione. **L'ulteriore periodo di trattenimento è dunque doppiamente afflittivo,** poiché in gran parte ingiustificato alla luce della scarsa probabilità di eseguire un rimpatrio.

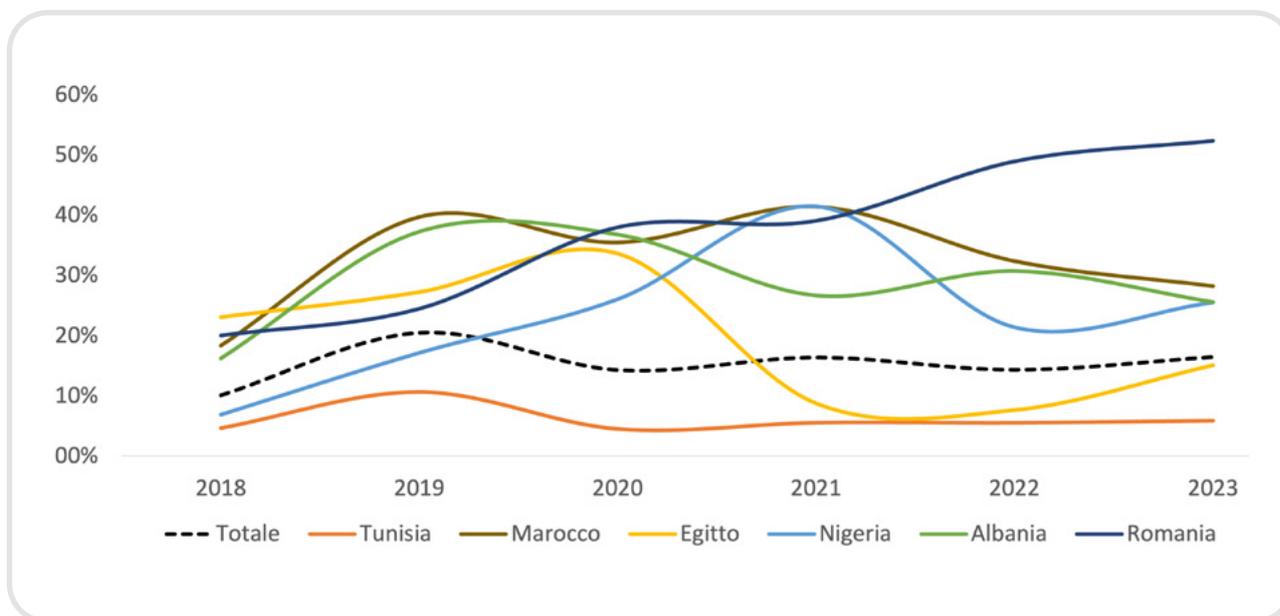
GRAFICO 15. Incidenza degli ingressi dal carcere sul totale degli ingressi nei centri di detenzione, 2018-2023



⁴² Rispettivamente l'83% delle persone di nazionalità cinese e il 12% delle persone di nazionalità nigeriana in ingresso in un centro di detenzione sono donne nel periodo 2018-2023.

⁴³ Articolo 14(1.1) D.lgs n. 286/1998 inserito dal Decreto n. 130/2020.

GRAFICO 16. Incidenza degli ingressi dal carcere sul totale degli ingressi (principali nazionalità), 2018-2023



Ciò premesso, può essere interessante analizzare l'incidenza degli stranieri provenienti dal carcere sul totale degli ingressi.

Stando ai dati a nostra disposizione, **nel periodo 2014-2023 circa 6600 persone hanno fatto ingresso in un centro di detenzione per stranieri provenienti direttamente dal carcere.** Questo significa circa il 13% degli oltre 50 mila ingressi nei centri di detenzione del periodo. I dati che abbiamo raccolto sono tuttavia incompleti. In particolare, per il quadriennio 2014-2017, ci mancano informazioni sugli ingressi dal carcere in alcuni dei più importanti centri attivi nel periodo, come Bari, Roma e Torino mentre per il periodo 2018-2023 l'unica Questura a non aver comunicato i dati sugli ingressi dal carcere è quella di Milano.

Anche i dati sulle nazionalità di coloro che provengono dal carcere che siamo riusciti a raccogliere sono parziali. In particolare, ci mancano dati sul 9,6% di coloro che stando, a quanto comunicatoci da Questure e Ministero, risultano aver fatto ingresso in un centro di detenzione dal carcere nel periodo 2014-2023, ma l'incidenza dei dati mancanti è significativamente più elevata nel periodo 2014-2017. Ciò suggerisce di concentrare la nostra analisi sul periodo 2018-2023, per il quale dati a nostra disposizione sono quasi completi⁴⁴.

Tra 2018 e 2023 l'incidenza degli stranieri provenienti dalle carceri sul totale di quelli in ingresso nei centri di detenzione rimane sostanzialmente stabile (cfr.

grafico n. 15), in particolare dopo il picco di ingressi registrato nel 2019. Questo dato è sicuramente condizionato dal calo del numero di sbarchi registrato nel 2019 e della conseguente diminuzione del numero di stranieri in ingresso nei Cpr italiani appena giunti via mare (o via terra) e immediatamente respinti alla frontiera.

Venendo ai dati sulle nazionalità, i numeri assoluti suggeriscono che a fare ingresso dal carcere siano soprattutto i cittadini di nazionalità marocchina (21,8% del totale nel periodo 2018-2023), tunisina (21,6% del totale), egiziana (9,7% del totale), nigeriana (8,6% del totale) e albanese (6,2% del totale). Tutte le altre nazionalità non superano il 5%. L'incidenza degli ex detenuti sugli ingressi nei centri di detenzione è, tuttavia, molto diversa per ciascuna nazionalità.

Come mostra il grafico n. 16, alcune nazionalità hanno una incidenza doppia rispetto alla media generale degli ingressi dal carcere del periodo 2018-2023.

In particolare, circa il 30% dei cittadini marocchini, albanesi e rumeni in ingresso in un centro di detenzione proviene da un carcere, a fronte di una media generale del periodo del 15,3%. Viceversa, solo il 6,1% dei tunisini in ingresso proviene da un carcere. Ciò sembra confermare il dato già emerso dall'analisi svolta nel paragrafo precedente sulle nazionalità in ingresso, vale a dire che gran parte delle persone che transitano in un centro di detenzione sono cittadini tunisini appena sbarcati che vengono rimpatriati molto rapidamente.

⁴⁴ Come accennato, ci mancano i dati relativi agli ingressi dal carcere nel Cpr di Milano negli anni 2021-2022.

All'opposto, ed a conferma del fatto che **chi proviene dal carcere sia più difficile da espellere, finendo per rimanere più a lungo all'interno dei centri di detenzione**, i cittadini marocchini sono tra coloro che nel periodo 2018-2023 hanno tra le percentuali più basse di rimpatri eseguiti, precisamente del 9% a fronte di una media generale del periodo del 47,7%. Questo vale anche per altre nazionalità che presentano una elevata incidenza di provenienti dal carcere, in particolare per i cittadini algerini e gambiani, che hanno una incidenza di persone provenienti dal carcere rispettivamente del 23,5% e 27,6%, a fronte di un 10,9% e 19,6% di rimpatri eseguiti.

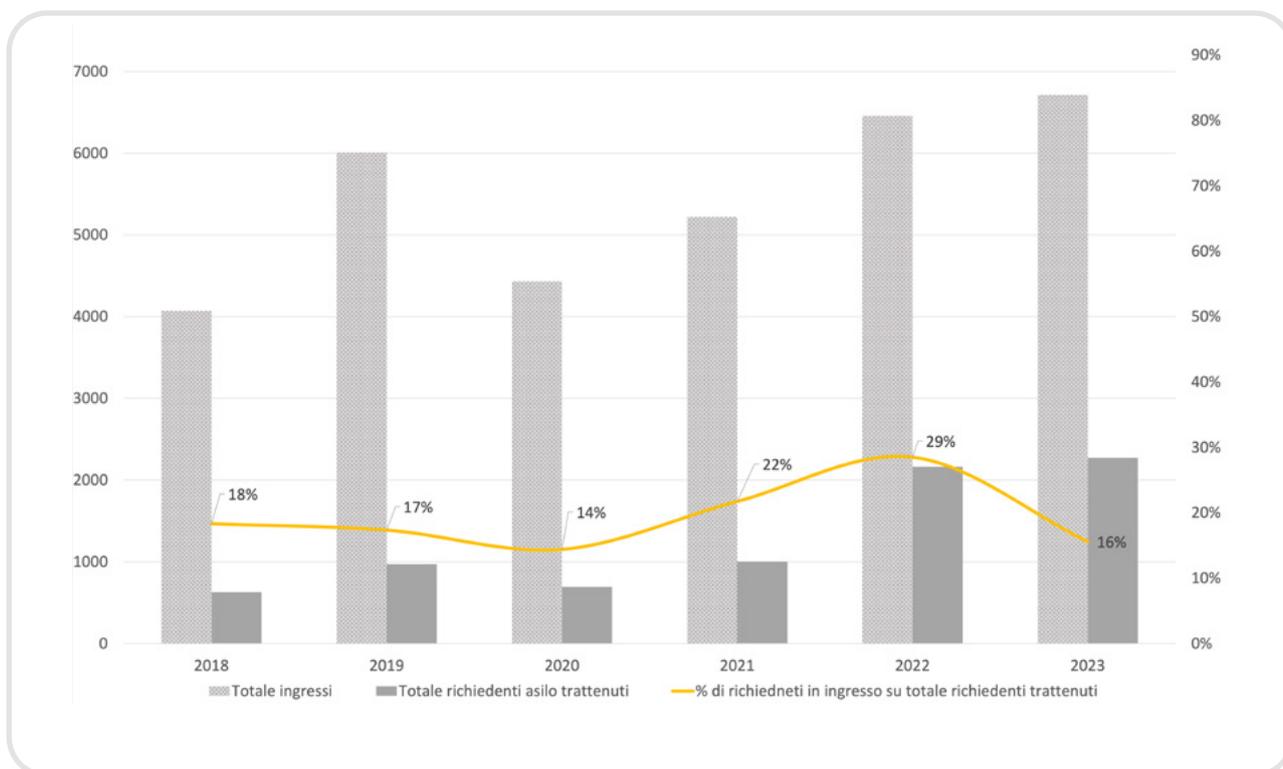
In parziale controtendenza il dato dei cittadini albanesi e rumeni, che pur avendo una elevata incidenza di trattenuti provenienti dal carcere, rispettivamente una media di 28,9% e 37,1% sugli ingressi, registrano nel periodo 2018-2023 percentuali particolarmente elevate di rimpatri eseguiti, rispettivamente il 52,3% e 51,1% degli ingressi. Vedremo tuttavia nel capitolo 6, che i cittadini albanesi e rumeni rappresentano un caso del tutto peculiare rispetto ai rimpatri.

4.4 - I richiedenti asilo

Una delle più importanti novità degli ultimi anni è l'introduzione di una disciplina specifica del trattenimento per i richiedenti asilo. Ciò è avvenuto progressivamente: dapprima nel 2015 e, più insistentemente, dopo il 2018 con la moltiplicazione dei casi in cui il richiedente asilo può essere trattenuto in un centro di detenzione anche se non ancora colpito da un provvedimento di allontanamento (cfr. capitolo 2).

Le recenti evoluzioni normative lasciano presagire una situazione in cui il numero di richiedenti asilo trattenuti sarà destinato a crescere in maniera molto significativa, in particolare con il moltiplicarsi delle strutture specificatamente dedicate al trattenimento dei richiedenti asilo assoggettati alle procedure di frontiera. Alla luce di ciò, può essere interessante analizzare l'attuale incidenza di richiedenti asilo sulla popolazione trattenuta nei centri di detenzione per stranieri. Dobbiamo tuttavia riconoscere di avere raccolto dati lacunosi e sostanzialmente inaffidabili per il quadriennio 2014-2017. Concentreremo per questo la nostra analisi sugli anni 2018-2023, periodo per il quale abbiamo dati pressoché completi⁴⁵.

GRAFICO 17. Richiedenti asilo trattenuti nei centri di detenzione, 2018-2023



⁴⁵ Unici dati mancanti sono il numero di richiedenti asilo in ingresso nel Cpr di Gorizia nel 2021 e le nazionalità dei richiedenti asilo trattenuti nel Cpr di Roma nel 2021. Nel complesso ci manca il dato sulla nazionalità del 2,1% dei richiedenti trattenuti nel periodo 2018-2023.

Nel seguito della nostra analisi, parleremo di **“richiedenti asilo in ingresso”** solo per riferirci ai richiedenti asilo trattenuti ai sensi degli articoli 6, 6bis e 6ter del D.lgs n. 140/2015, non ancora destinatari di un provvedimento di allontanamento; useremo invece la più generica espressione **“richiedenti asilo trattenuti”** per riferirci al totale delle persone trattenute che siano anche richiedenti asilo, indipendentemente dal momento in cui la domanda d’asilo è stata presentata (prima o dopo il provvedimento di allontanamento).

Stando alla nostra ricerca, nel periodo 2018-2023 i richiedenti asilo trattenuti sono stati in totale circa 7732, di cui oltre 1500 hanno fatto ingresso in un centro di detenzione come richiedenti asilo senza essere ancora destinatari di un provvedimento di allontanamento. Questo significa che, nello stesso periodo, circa il 23% delle oltre 32 mila persone trattenute era composto da richiedenti asilo.

I dati raccolti suggeriscono che **tra 2018 e 2023 l’incidenza dei richiedenti asilo trattenuti sul totale degli ingressi nei centri di detenzione sia cresciuta sensibilmente, passando dal 15,4% del 2018, al 33,9% del 2023.** Tale crescita sembra solo in parte potersi imputare all’aumento del numero dei richiedenti asilo in ingresso, che nel 2022 raggiungono il 29% sul

totale dei richiedenti asilo trattenuti. Nel complesso l’incidenza dei richiedenti asilo in ingresso sul totale delle persone trattenute in un centro di detenzione resta ancora limitata, anche se nel 2022 si era raggiunto il 9,6% del totale. **Resta da capire quale sarà l’impatto delle riforme approvate nel 2023, che prevedono come accennato il trattenimento sistematico di tutti i richiedenti assoggettati alle procedure d’asilo di frontiera.** L’impatto di tali riforme non è ancora visibile sui dati del 2023, che registrano un calo nel numero di richiedenti asilo ingresso rispetto all’anno precedente.

In termini assoluti, le nazionalità più rappresentate tra i richiedenti asilo sono nel periodo 2018-2023 la Tunisia, l’Egitto, il Marocco e la Nigeria. L’incidenza di richiedenti asilo è, tuttavia, molto diversa per nazionalità. L’Egitto ha ad esempio una incidenza di richiedenti sul totale degli ingressi della medesima nazionalità al di sopra della media generale del periodo, mentre Tunisia, Marocco e Gambia sono chiaramente al di sotto della media (cfr. grafico n. 18). L’incidenza di richiedenti asilo trattenuti sul totale dei cittadini nigeriani in ingresso appare invece in linea con il dato generale, attestandosi intorno ad una media annuale del 22% nel periodo 2018-2023.

GRAFICO 18. Incidenza dei richiedenti asilo sul totale degli ingressi (principali nazionalità), 2018-2023

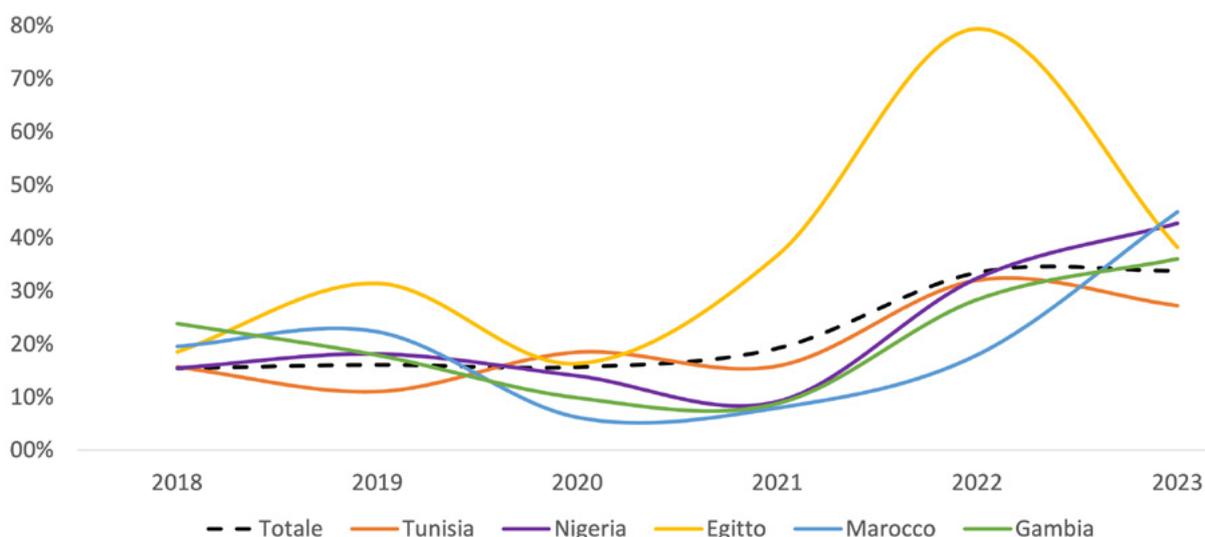
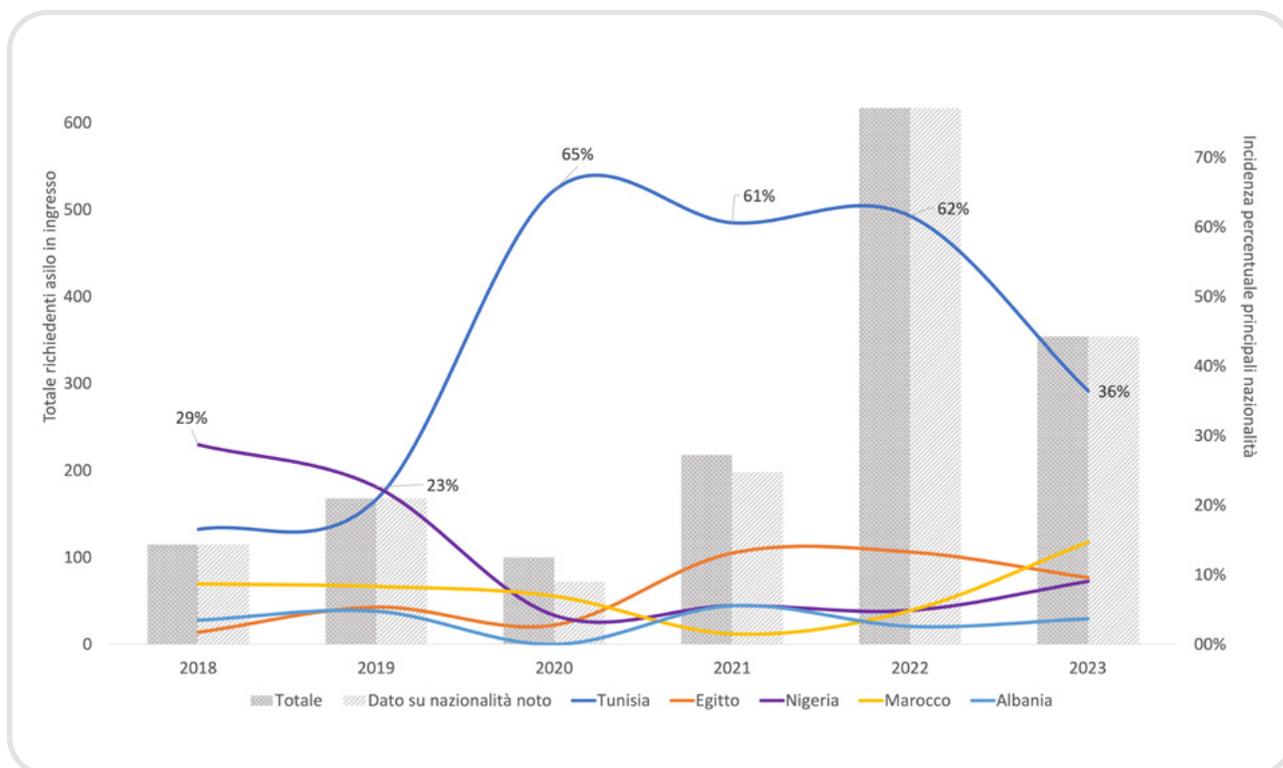


GRAFICO 19. Richiedenti asilo in ingresso nei centri di detenzione (principali nazionalità), 2018-2023



Nel periodo 2018-2023 i tunisini rappresentano oltre il 47% di tutti i richiedenti asilo in ingresso, con una incidenza particolarmente significativa nel triennio 2020-2022, parzialmente compensata solo dalla concomitante crescita dei richiedenti asilo in ingresso di nazionalità egiziana. In particolare, nel 2022 oltre il 35% dei richiedenti asilo trattenuti di nazionalità tunisina non aveva ancora ricevuto un provvedimento di allontanamento.

Considerando che gran parte dei tunisini in ingresso nei centri di detenzione è appena giunto in Italia via mare e presenta domanda immediatamente dopo lo sbarco, tale dato potrebbe essere destinato a crescere ulteriormente negli anni a venire, in particolare qualora dovesse consolidarsi la tendenza a trattenere in detenzione i richiedenti asilo assoggettati alle procedure d'asilo di frontiera.

4.5 - Le donne

Le donne sono tradizionalmente una componente minoritaria della popolazione trattenuta in Italia. Questo vale anche per il periodo coperto dalla nostra ricerca.

Tra 2014 e 2023 solo i centri di Roma e Torino ospitano al loro interno una sezione femminile.

In particolare, il centro di Torino smette di trattenere donne a partire dal 2015, mentre il centro di Roma viene dedicato al trattenimento delle sole donne per tutto il periodo tra il 2016 e il 2018. Nel 2021, infine, anche la sezione femminile del Cpr di Roma viene chiusa per un breve periodo, prima di riaprire i battenti nel 2022.

I dati aggregati a nostra disposizione sulle donne trattenute sono completi solo per gli anni 2016-2023. In questo periodo, nonostante il numero assoluto delle donne in ingresso abbia un andamento oscillatorio, **la percentuale delle donne trattenute sul totale degli ingressi nei centri di detenzione per stranieri è in costante calo**. In particolare, essa passa dal 20,5% del 2016 allo 0,7% del 2023, anno in cui solo 45 donne fanno ingresso nel Cpr di Roma (cfr. grafico n. 20).

Confrontando i dati sui principali motivi d'uscita (cfr. grafico n. 21), ciò che appare più evidente è **la percentuale molto bassa di donne che restano in detenzione fino a decorrenza del termine massimo di trattenimento**: nel periodo 2016-2023 in media solo il 3,8% delle donne in ingresso. Ugualmente bassa la percentuale di donne effettivamente rimpatriate, che nel periodo considerato resta in media il 18,5% degli ingressi.

Colpisce infine il dato sulle **uscite per provvedimento dell'autorità giudiziaria, chiaramente il principale motivo di uscita dai Cpr per le donne in tutto il periodo**. In media, circa il 54% delle donne in uscita da un centro di detenzione è rimessa in libertà per provvedimento dell'autorità giudiziaria, a fronte di una media generale del 17,5% nel medesimo periodo. Ciò è un chiaro indice della propensione dei giudici a sindacare con maggiore attenzione le ragioni del trattenimento nel caso delle donne.

GRAFICO 20. Donne in ingresso nei centri di detenzione, 2016-2023

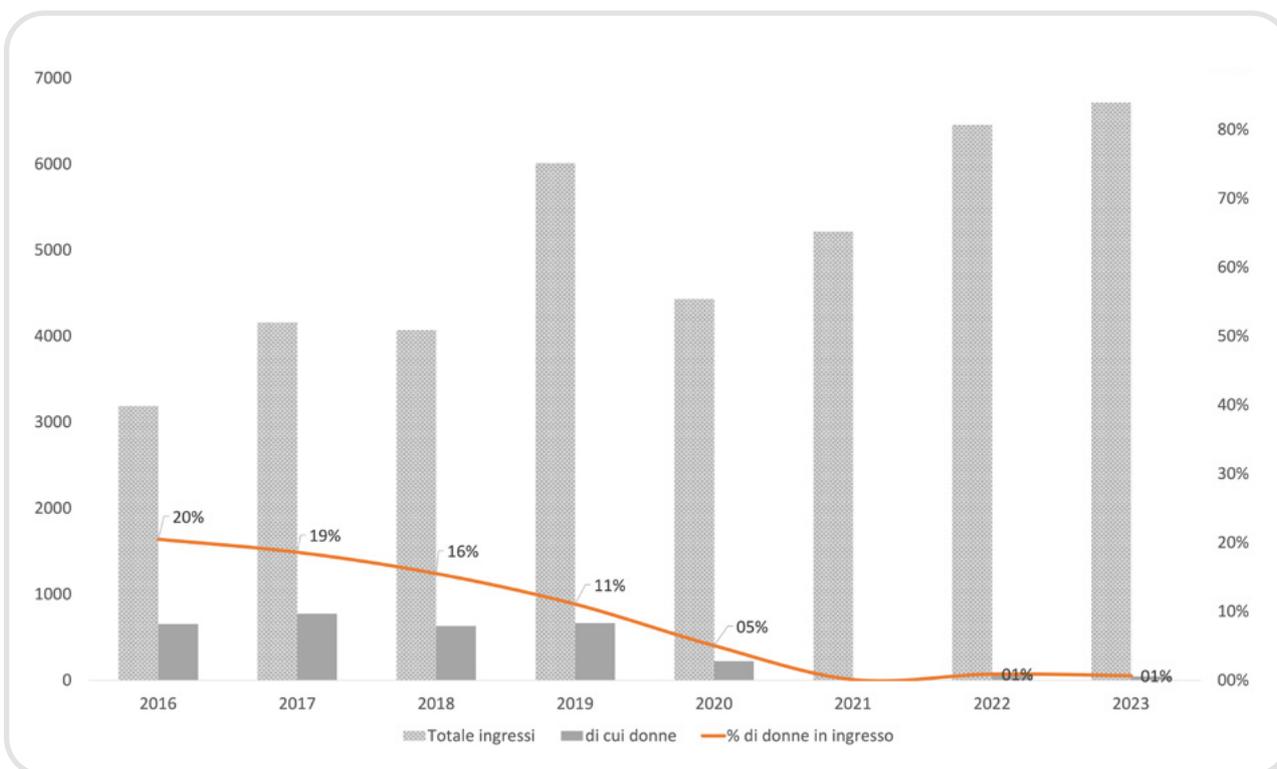


GRAFICO 21. Incidenza motivi di uscita dai centri di detenzione sul totale delle donne in ingresso, 2016-2023

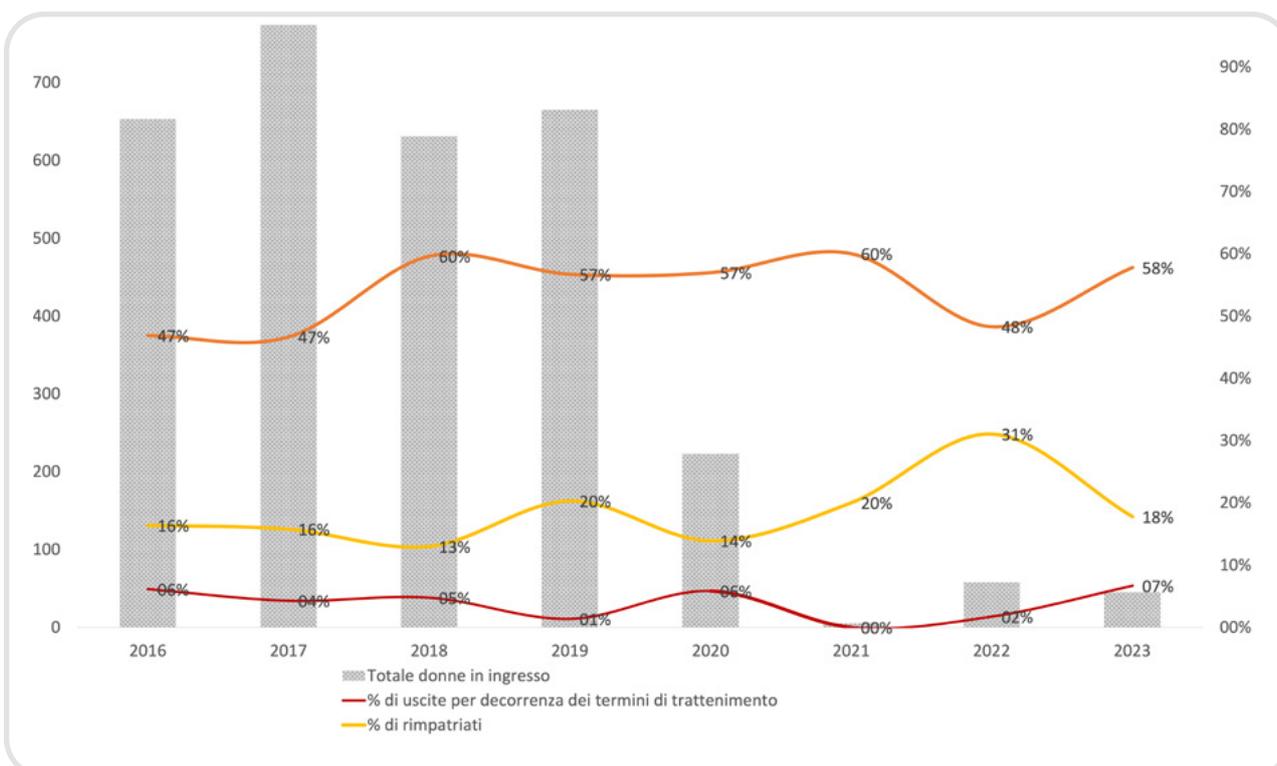
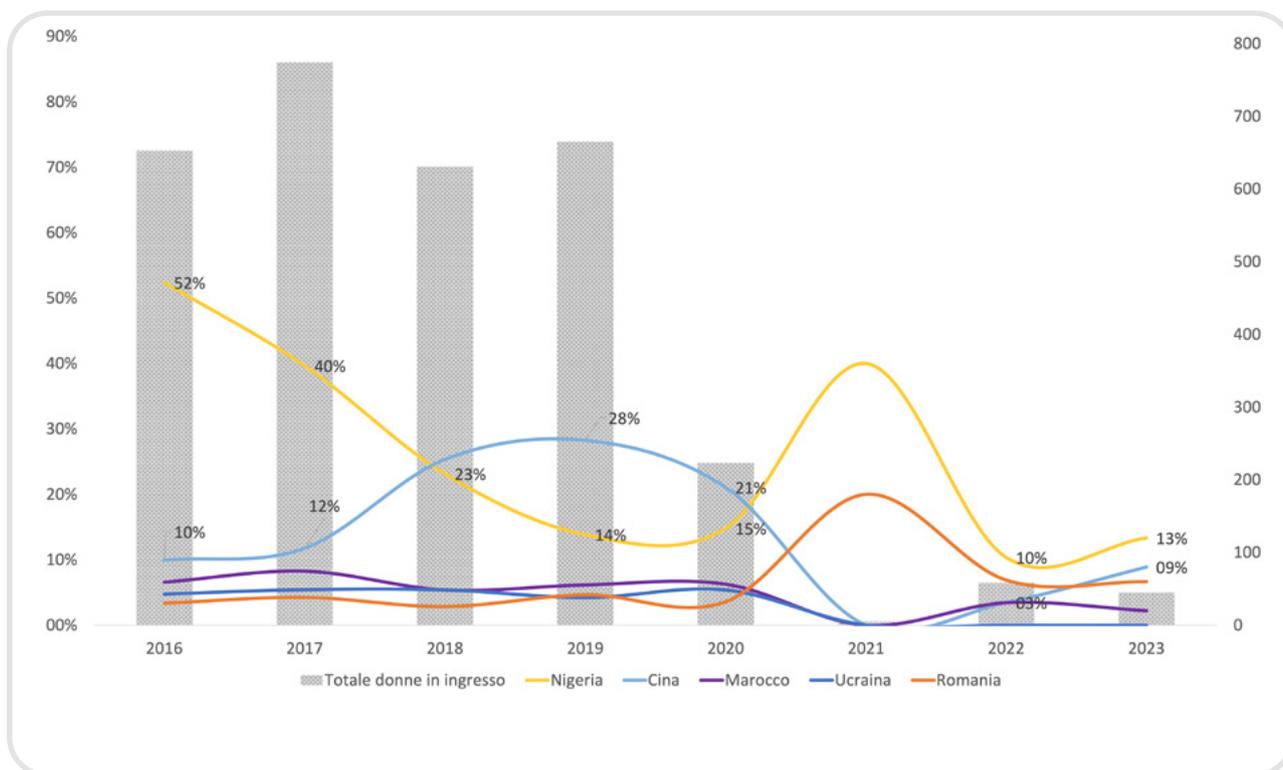


GRAFICO 22. Donne in ingresso nei centri di detenzione (principali nazionalità), 2016-2022



Guardando ai dati sulle nazionalità delle donne in ingresso, il dato più evidente è che le cittadine di nazionalità nigeriana rappresentino la componente preponderante. **Nel 2016-2023 le donne nigeriane sono il 18,2% delle oltre tremila donne trattenute**, seguite dalle cittadine cinesi (6,5%), marocchine (6,5%) ucraine (4,8%) e rumene (3,9%).

Senza considerare il 2021, anno in cui come accennato solo 5 donne fanno ingresso nel Cpr di Roma rendendo il dato statisticamente non significativo, possiamo tuttavia notare la costante decrescita delle cittadine nigeriane, che nel 2018 vengono superate dalle donne di origine cinese tra le principali nazionalità in ingresso (cfr. grafico n. 22). L'incidenza delle altre nazionalità sul totale delle donne in ingresso rimane sostanzialmente stabile in tutto il periodo considerato.

In termini assoluti, invece, le cittadine cinesi rappresentano il 20% delle 275 donne rimpatriate da un Cpr nel periodo 2018-2023, seguite dalle donne di origine rumena (12,4%) e nigeriana (9,1%). **La probabilità di essere rimpatriate varia, tuttavia, molto a seconda della nazionalità.** Le donne che hanno maggiori probabilità di essere rimpatriate sono infatti le cittadine rumene e albanesi, tutte con una incidenza di rimpatri eseguiti sul numero di ingressi per nazionalità sopra la media (cfr. tabella n. 10).

In particolare, alcune delle principali nazionalità in ingresso, come ad esempio le donne cinesi, marocchine o, sebbene

in misura minore, nigeriane, hanno una scarsa probabilità di essere rimpatriate. Se ciò non si riflette in una elevata incidenza delle uscite per decorrenza termini è per la maggiore propensione dell'autorità giudiziaria a non convalidare o non prorogare il trattenimento delle donne. Le nazionalità che presentano una incidenza inferiore di rimpatri sono appunto quelle con una maggiore probabilità di uscire su provvedimento di un giudice (cfr. tabella 11).

Meno completi i dati a nostra disposizione sul numero di richiedenti asilo trattenute e di donne in ingresso dal carcere, che sono comunque attendibili solo per il periodo 2018-2023.

Se da un lato la percentuale di donne in ingresso dal carcere resta relativamente bassa, attestandosi su una media annuale del 8,5% nel periodo considerato, più significativa sembra quella delle **richiedenti asilo trattenute, che si attesta su una media annuale del 18,2%**.

Le nazionalità che incidono di più sul totale delle richiedenti trattenute sono Nigeria e Marocco, insieme oltre il 40% delle richiedenti trattenute nel periodo 2018-2023. Il dato è senza dubbio da correlarsi all'elevata incidenza delle uscite per provvedimento dell'autorità giudiziaria che registrano queste nazionalità, dato che in questi casi a giudicare sulle richieste di convalida o proroga del trattenimento è il Tribunale, non il Giudice di Pace.

TABELLA 9. Donne rimpatriate dai centri di detenzione (principali nazionalità), 2018-2023

	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%	Totale	%
Cina	19	23,2%	34	25,2%	2	6,5%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	55	20,0%
Nigeria	4	4,9%	17	12,6%	3	9,7%	1	100%	0	0,0%	0	0,0%	25	9,1%
Albania	3	3,7%	9	6,7%	3	9,7%	0	0%	1	5,6%	1	12,5%	17	6,2%
Romania	12	14,6%	17	12,6%	1	3,2%	0	0%	3	16,7%	1	12,5%	34	12,4%
Georgia	2	2,4%	16	11,9%	5	16,1%	0	0%	0	0,0%	1	12,5%	24	8,7%
Moldavia	5	6,1%	6	4,4%	1	3,2%	0	0%	1	5,6%	1	12,5%	14	5,1%
Tunisia	1	1,2%	1	0,7%	4	12,9%	0	0%	5	27,8%	2	25,0%	13	4,7%
Ucraina	2	2,4%	8	5,9%	2	6,5%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	12	4,4%
Perù	2	2,4%	3	2,2%	1	3,2%	0	0%	2	11,1%	0	0,0%	8	2,9%
Colombia	3	3,7%	2	1,5%	3	9,7%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	8	2,9%
Marocco	4	4,9%	2	1,5%	0	0,0%	0	0%	1	5,6%	1	12,5%	8	2,9%
Brasile	2	2,4%	3	2,2%	1	3,2%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	6	2,2%
Federazione Russa	5	6,1%	1	0,7%	0	0,0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	6	2,2%
Bosnia Erzegovina	0	0,0%	3	2,2%	2	6,5%	0	0%	1	5,6%	0	0,0%	6	2,2%
Serbia	1	1,2%	2	1,5%	0	0,0%	0	0%	1	5,6%	0	0,0%	4	1,5%
Tanzania	4	4,9%	1	0,7%	0	0,0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	5	1,8%
Altre nazionalità	11	13,4%	10	7,4%	3	9,7%	0	0%	3	16,7%	1	12,5%	28	10,2%
Dato su nazionalità non fornito	2	2,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,7%
Totale	82	100,0%	135	100,0%	31	100,0%	1	100%	18	100,0%	8	100,0%	275	100,0%

TABELLA 10. Incidenza delle uscite per rimpatrio sul totale delle donne in ingresso (principali nazionalità), 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Media 2018-2023	Totale 2018-2023
Totale	13,0%	20,3%	13,9%	20,0%	31,0%	17,8%	19,3%	16,9%
Cina	11,9%	18,1%	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%	13,7%
Romania	66,7%	54,8%	12,5%	0,0%	75,0%	33,3%	40,4%	52,3%
Nigeria	2,7%	18,5%	9,1%	50,0%	0,0%	0,0%	13,4%	8,8%
Georgia	13,3%	37,2%	41,7%	0,0%	0,0%	0,0%	15,4%	32,9%
Albania	16,7%	90,0%	23,1%	0,0%	0,0%	0,0%	21,6%	31,5%
Marocco	11,8%	4,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	8,7%

TABELLA 11. Incidenza uscite per provvedimento a.g. sul totale delle donne in ingresso (principali nazionalità), 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Media 2018-2023	Totale 2018-2023
Totale	59,6%	56,7%	57,0%	60,0%	48,3%	57,8%	56,5%	57,6%
Cina	52,5%	45,7%	61,7%	0,0%	100,0%	75,0%	55,8%	50,9%
Nigeria	74,7%	56,5%	54,5%	50,0%	100,0%	33,3%	61,5%	66,0%
Marocco	58,8%	70,7%	57,1%	0,0%	50,0%	0,0%	39,4%	63,0%
Ucraina	70,6%	60,7%	66,7%	0,0%	0,0%	0,0%	33,0%	66,2%
Georgia	73,3%	60,5%	41,7%	0,0%	0,0%	0,0%	29,2%	60,3%
Romania	27,8%	41,9%	75,0%	100,0%	25,0%	66,7%	56,1%	43,1%

5 - LE STRUTTURE

La capacità del sistema detentivo è cambiata in maniera molto significativa nel periodo 2011-2023, anche se, come accennato nel capitolo 2, **l'obiettivo di portare il sistema alla sua capacità originaria non è mai stato centrato.**

Le strutture effettivamente operative nel periodo coperto dalla nostra ricerca sono state diverse, con numerose chiusure temporanee di centri già esistenti (ad esempio i centri di Crotone, Brindisi, Torino e Trapani), inaugurazione di nuove strutture o riconversione di altre che svolgevano funzioni differenti (come Palazzo san

Gervasio (PZ); Macomer (NU); Modica (RG)) anche in sedi dove un centro di detenzione era esistito in passato (Milano; Gradisca d'Isonzo (GO)).

Nel decennio 2014-2023 un ristretto numero di strutture ha accolto gran parte delle oltre 50 mila persone che hanno fatto ingresso in un centro di detenzione. In particolare, i centri di Caltanissetta, Roma, Torino e Bari da soli hanno ospitato il 67% degli stranieri trattenuti tra 2014 e 2023. Inoltre, fino al 2018 il solo centro di Caltanissetta ha accolto oltre il 31% degli stranieri in ingresso in detenzione (cfr. tabella n. 12).

TABELLA 12. Numero di ingressi nelle diverse strutture detentive (valori assoluti e percentuali), 2014-2023

	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%	Totale	%
Cpr Bari Palese	732	15,7%	642	12,1%	183	5,7%	99	2,4%	808	19,9%	692	11,5%	699	15,8%	649	12,4%	627	9,7%	599	8,9%	5730	11,4%
Cpr Brindisi	0	0,0%	125	2,4%	327	10,3%	262	6,3%	321	7,9%	241	4,0%	299	6,7%	245	4,7%	251	3,9%	91	1,4%	2162	4,3%
Cpr Caltanissetta	1936	41,4%	1695	32,0%	1140	35,8%	1857	44,6%	101	2,5%	899	15,0%	38	0,9%	614	11,8%	1067	16,5%	1159	17,3%	10506	20,9%
Cie Crotone	0	0%	74	1,4%	66	2,1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	140	0,3%
Cpr Gradisca d'Isonzo (GO)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	62	1,0%	732	16,5%	774	14,8%	796	12,3%	857	12,8%	3221	6,4%
Cpr Milano	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	215	4,9%	198	3,8%	203	3,1%	273	4,1%	889	1,8%
Cpr Macomer (NU)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	313	7,1%	476	9,1%	458	7,1%	501	7,5%	1748	3,5%
Cpr Palazzo San Gervasio (PZ)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	582	14,3%	905	15,1%	143	3,2%	849	16,3%	888	13,8%	839	12,5%	4206	8,4%
Ctra Modica (RG)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	22	0,3%	22	0,04%
Cpr Roma	1177	25,2%	1700	32,1%	653	20,5%	774	18,6%	631	15,5%	1260	21,0%	1083	24,4%	442	8,5%	714	11,1%	1145	17,1%	9579	19,1%
Cpr Torino	493	10,6%	818	15,4%	817	25,6%	1168	28,1%	1147	28,2%	909	15,1%	816	18,4%	785	15,0%	807	12,5%	235	3,5%	7995	15,9%
Cpr Trapani	333	7,1%	243	4,6%	0	0%	0	0%	479	11,8%	1042	17,3%	93	2,1%	184	3,5%	646	10,0%	993	14,8%	4013	8,0%
Totale	4671	100%	5297	100%	3186	100%	4160	100%	4069	100%	6010	100%	4431	100%	5216	100%	6457	100%	6714	100%	50211	100%

La diversa capacità dei centri non basta da sola a spiegare questi dati. Come accennato nel paragrafo 4.1, il dato sugli ingressi è fortemente condizionato oltre che dalla disponibilità di posti, anche dal tasso di turnover, vale a dire dalla rapidità con cui si esce dalla struttura di detenzione. Ciascun centro fa in parte storia a sé, anche se è senza dubbio possibile identificare alcune linee di tendenza.

Prendendo in considerazione le sei strutture detentive con una storia più lunga che sono state aperte in maniera sostanzialmente continuativa nel periodo 2014-2023 (vale a dire Bari, Brindisi, Caltanissetta, Roma,

Torino e Trapani), si nota che **alcuni Cpr hanno tempi di permanenza media sensibilmente più elevati della media nazionale**, che è di 36 giorni (cfr. tabella n. 13). In particolare, i Cpr di Brindisi e Torino sono i centri in cui si resta più a lungo, rispettivamente 52 e 44 giorni in media. Viceversa, i Cpr di Caltanissetta e Trapani sono i **centri con il dato sulla presenza media giornaliera più basso**, rispettivamente di 21 e 26 giorni. Non a caso il Cpr di Torino, che dopo quello di Roma è il centro che mantiene la capienza effettiva mediamente più alta nel periodo 2014-2023, registra un numero minore di ingressi rispetto al Cpr di Caltanissetta, una struttura che nel periodo ha una capienza media di 61 posti.

TABELLA 13. Giorni di permanenza media e posti disponibili in alcuni Cpr, 2014-2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Media periodo
Bari											
Tempi di permanenza	55				38,9	35,6	15,0	29,5	40,2	40,9	36,4
Posti disponibili	112	72	0	126	54	18	36	72	90	90	72,4
Ingressi	732	642	183	99	808	692	699	649	627	599	573
Brindisi											
Tempi di permanenza					56,5	59,7	36,3	51,2	60,9	52,0	52,8
Posti disponibili		48	48	48	48	48	46	48	14	14	36,2
Ingressi		125	327	262	321	241	299	245	251	91	240
Caltanissetta											
Tempi di permanenza	24,0				6,9	23,8	54,8	14,5	15,5	14,5	22,0
Posti disponibili	96	96	96	0	72	72	0	56	72	68	65,2
Ingressi	1936	1695	1140	1857	101	899	38	614	1067	1159	1051
Roma											
Tempi di permanenza	32,0				30,8	24,2	28,5	34,7	40,5	26,7	31,1
Posti disponibili	316	125	125	125	221	221	234	173	125	117	161,6
Ingressi	1177	1700	653	774	631	1260	1083	442	714	1145	965
Torino											
Tempi di permanenza	32,0				41,8	58,7	41,0	46,7	47,2	41,6	44,1
Posti disponibili	77	42	90	91	147	119	105	105	140	0	90,1
Ingressi	493	818	817	1168	1147	909	816	785	807	235	800
Trapani											
Tempi di permanenza	50,0				12,0	23,4	36,3	15,8	16,9	31,5	26,5
Posti disponibili	204	0	0	0	205	60	0	24	51	156	58,5
Ingressi	333	243	0	0	479	1042	93	184	646	993	401

I diversi tempi di permanenza hanno un riflesso sui principali indicatori relativi al numero di persone in ingresso e in uscita da tali strutture.

Se consideriamo il caso dei **Cpr di Brindisi e Torino** (cfr. grafici da n. 23 a n. 26), notiamo ad esempio che, pur in presenza di una percentuale di rimpatri in linea con la media nazionale, i tempi di permanenza più lunghi sono associati a una **incidenza più elevata di**

dimissioni per scadenza termini rispetto alla media nazionale, che è del 9,3%, e sensibilmente più bassa di dimissioni per provvedimento dell'autorità giudiziaria, che è in media del 16,5%. In queste strutture è **molto elevata l'incidenza delle persone provenienti dal carcere**. I dati a nostra disposizione indicano una media di ingressi dal carcere del 31,8% a Brindisi e del 24,9% a Torino, a fronte di una media nazionale del periodo del 13,2%.

GRAFICO 23. Ingressi nel Cie/Cpr di Brindisi, 2015-2023

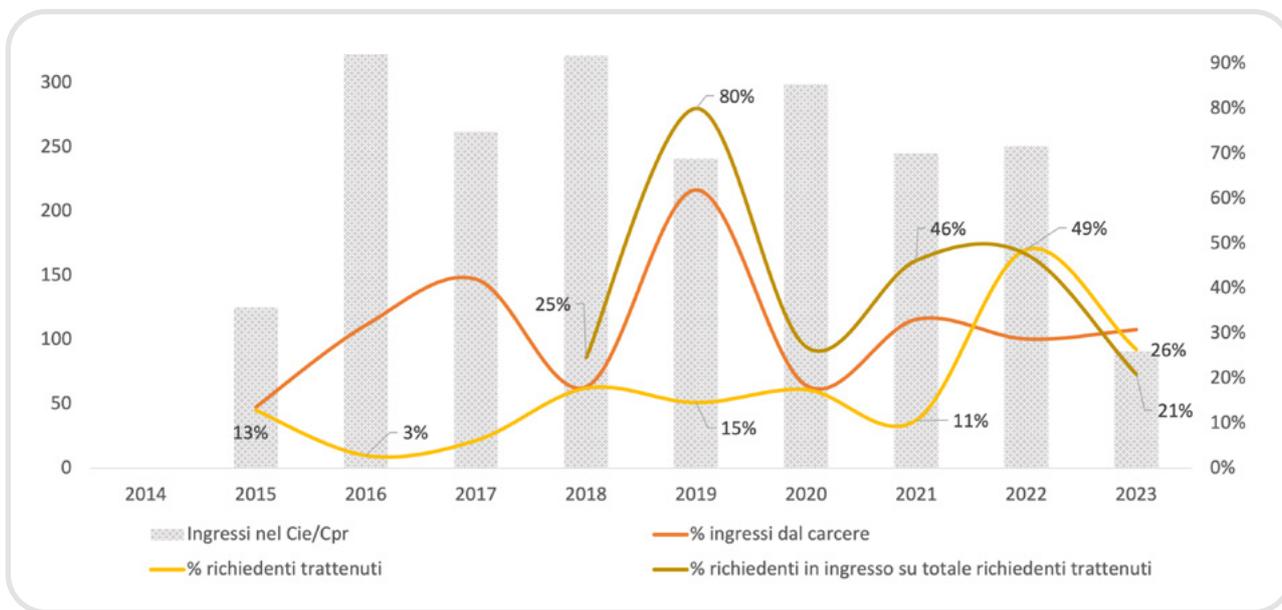


GRAFICO 24. Uscite dal Cie/Cpr di Brindisi, 2015-2023

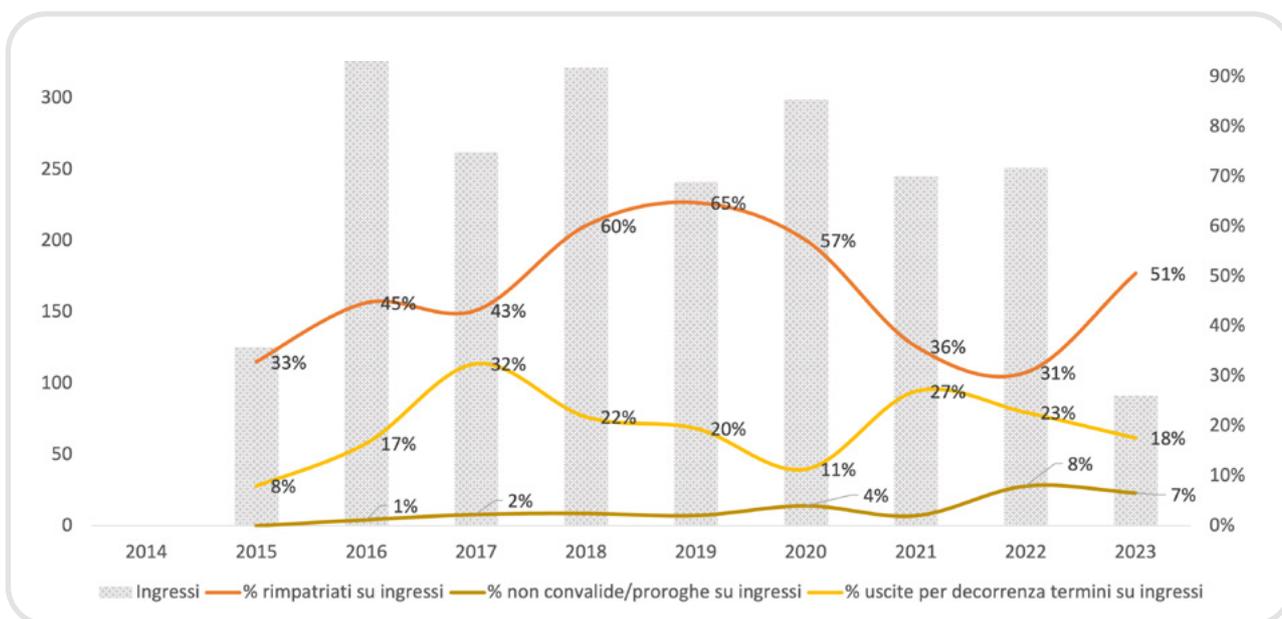


GRAFICO 25. Ingressi nel Cie/Cpr di Torino, 2015-2023

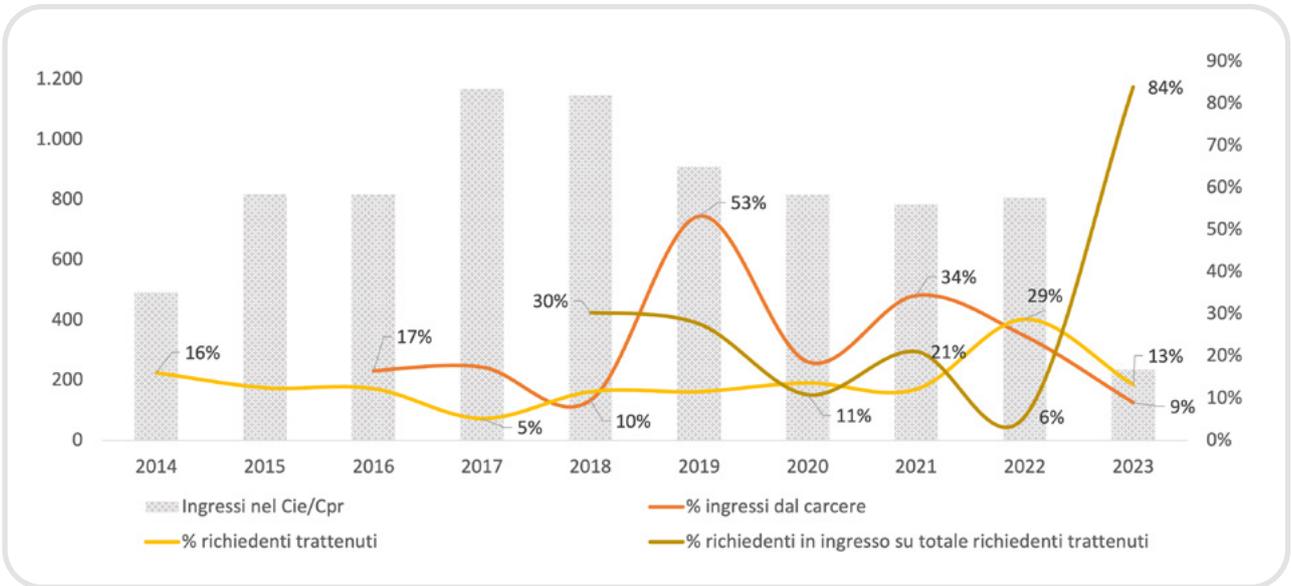
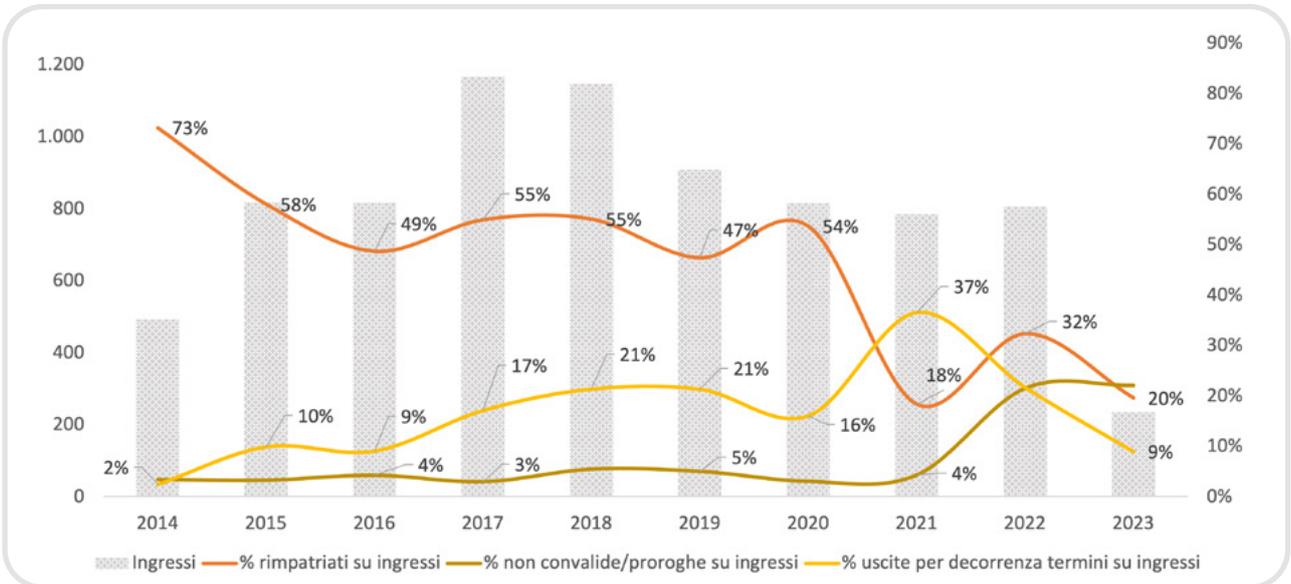


GRAFICO 26. Uscite dal Cie/Cpr di Torino, 2014-2023



A **Caltanissetta e Trapani**, invece, dove l'incidenza delle uscite per decorrenza termini e per provvedimento dell'autorità giudiziaria è in linea con la media nazionale, **colpisce il dato sui rimpatri** (cfr. grafici dal n. 27 al n. 30). **Dal Cpr di Caltanissetta è rimpatriato in media il 77,5% delle persone in ingresso, mentre dal Cpr**

di Trapani il 61%, a fronte di una media nazionale del periodo del 50,2%. Parallelamente, in queste due strutture gli ingressi dal carcere incidono meno che in altri centri, anche se il dato del Cpr di Caltanissetta appare molto condizionato dalla forte oscillazione del numero di ingressi nel periodo 2018-2023.

GRAFICO 27. Ingressi nel Cie/Cpr di Caltanissetta, 2014-2023

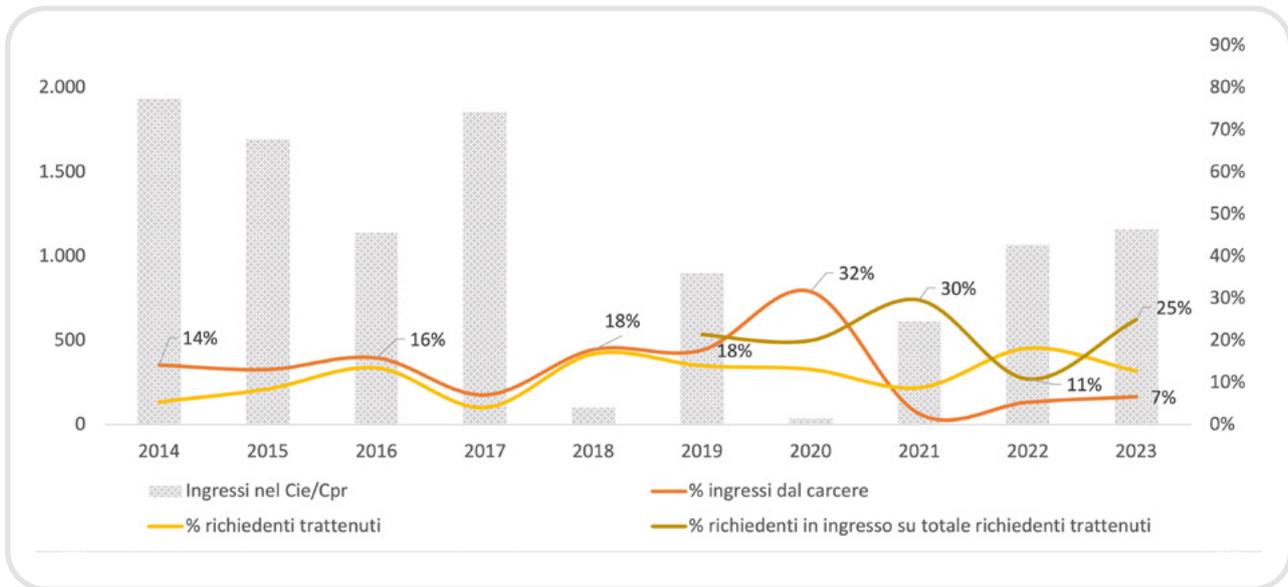


GRAFICO 28. Uscite dal Cie/Cpr di Caltanissetta, 2014-2023

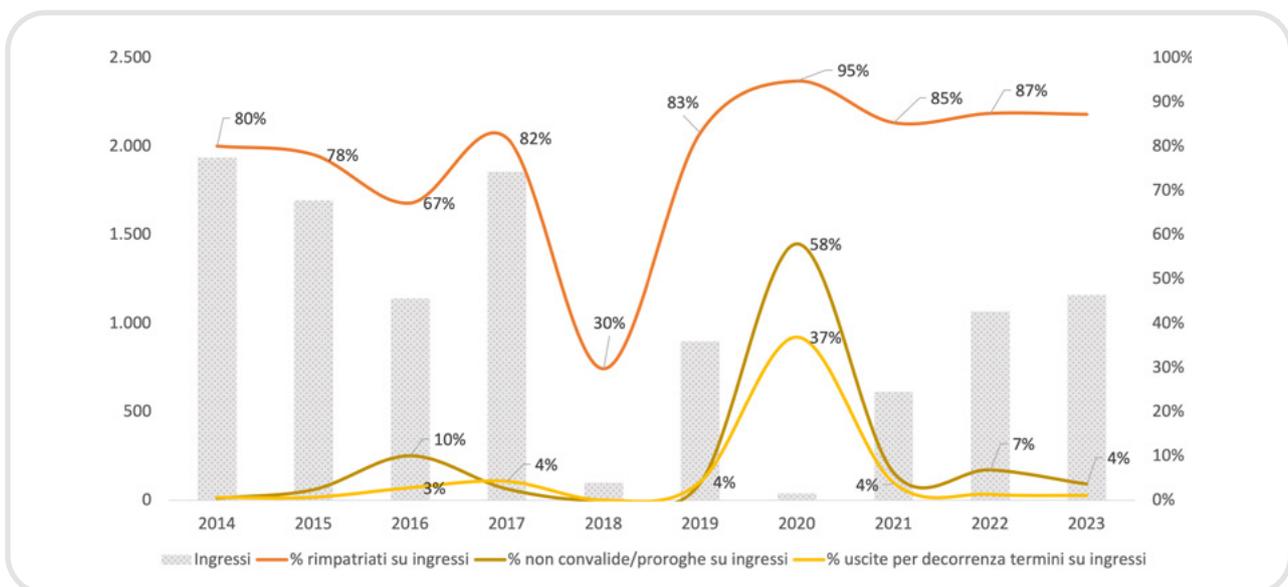


GRAFICO 29. Ingressi nel Cie/Cpr di Trapani, 2014-2023

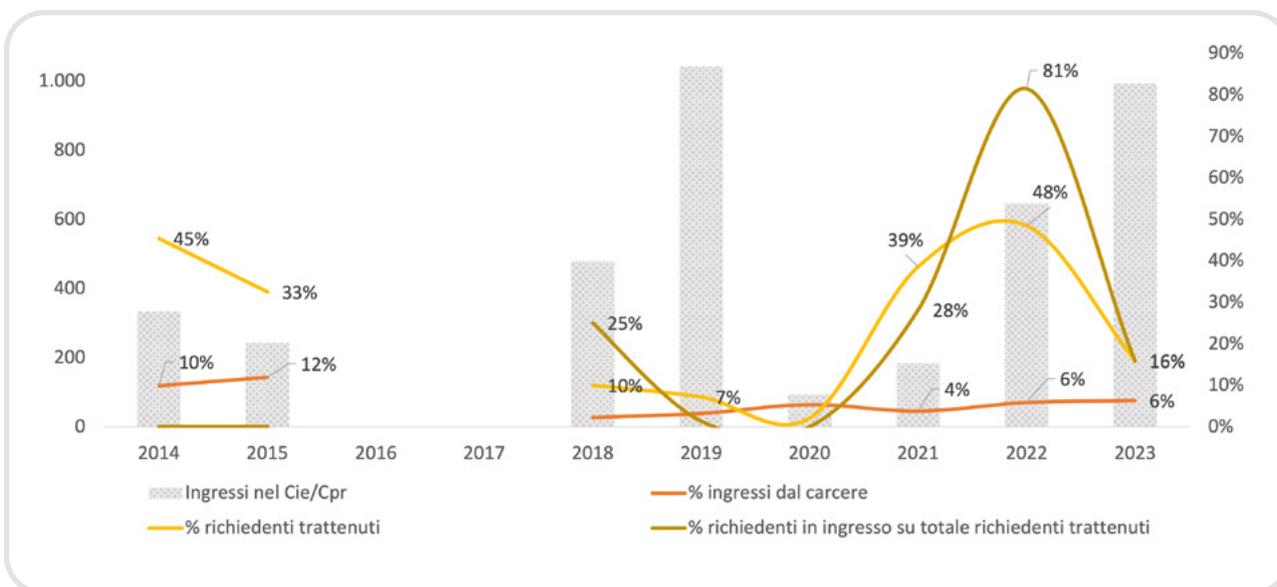
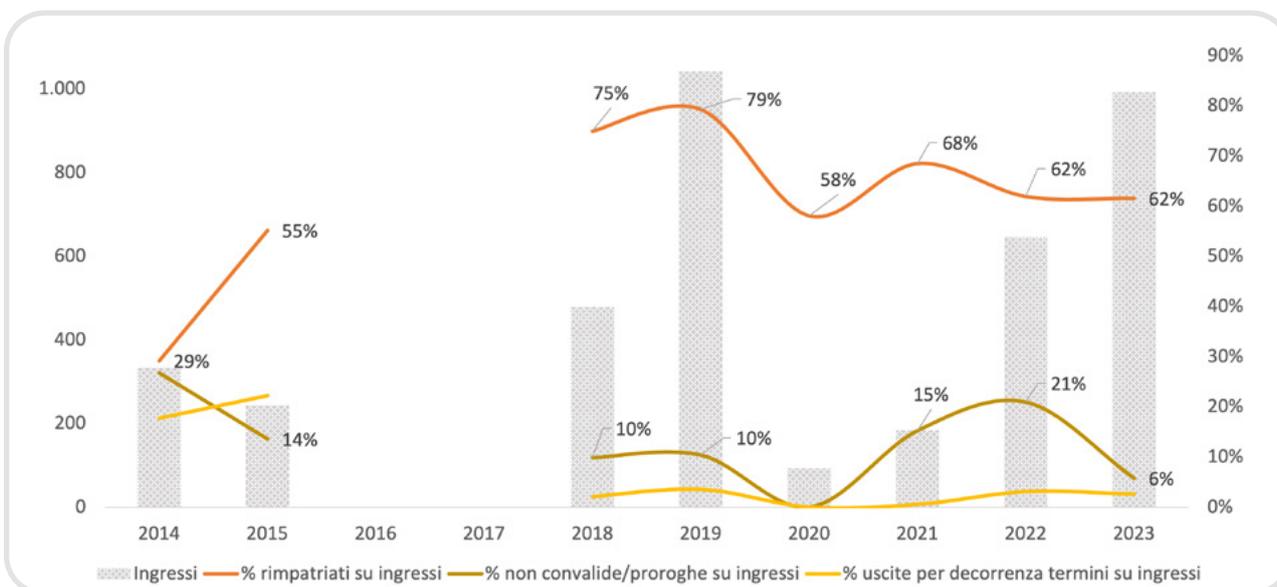


GRAFICO 30. Uscite dal Cie/Cpr di Trapani, 2014-2023



I centri di **Bari e Roma** hanno come accennato tempi di permanenza nella media nazionale, rispettivamente di 36 e 31 giorni. Il Cpr di Bari, che ha visto oscillare molto la sua capacità ricettiva nel periodo considerato, ha una percentuale di rimpatri più bassa della media nazionale, anche se si esce di più grazie ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria di quanto non avvenga in altri

Cpr. **La presenza delle donne condiziona invece molto i dati sugli ingressi e le uscite dal centro di Roma.** In particolare, accanto a una percentuale più bassa di rimpatri eseguiti, si segnala l'elevata incidenza di richiedenti asilo, che ha un riflesso nel numero relativamente elevato di persone che esce a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

GRAFICO 31. Ingressi nel Cie/Cpr di Bari, 2014-2023

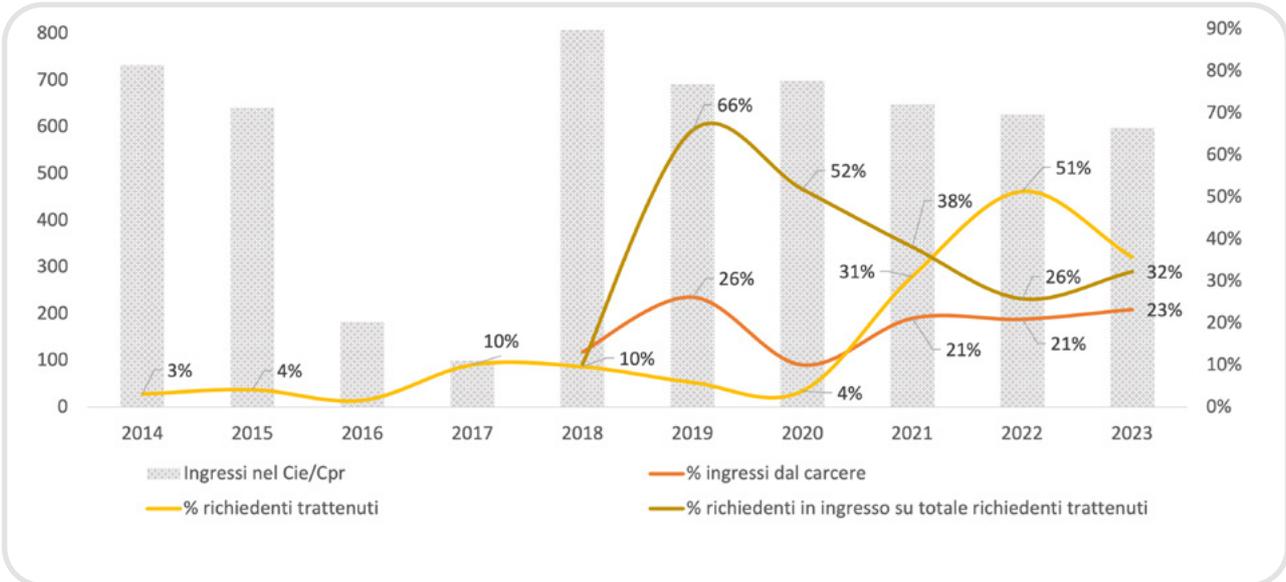


GRAFICO 32. Uscite dal Cie/Cpr di Bari, 2014-2023

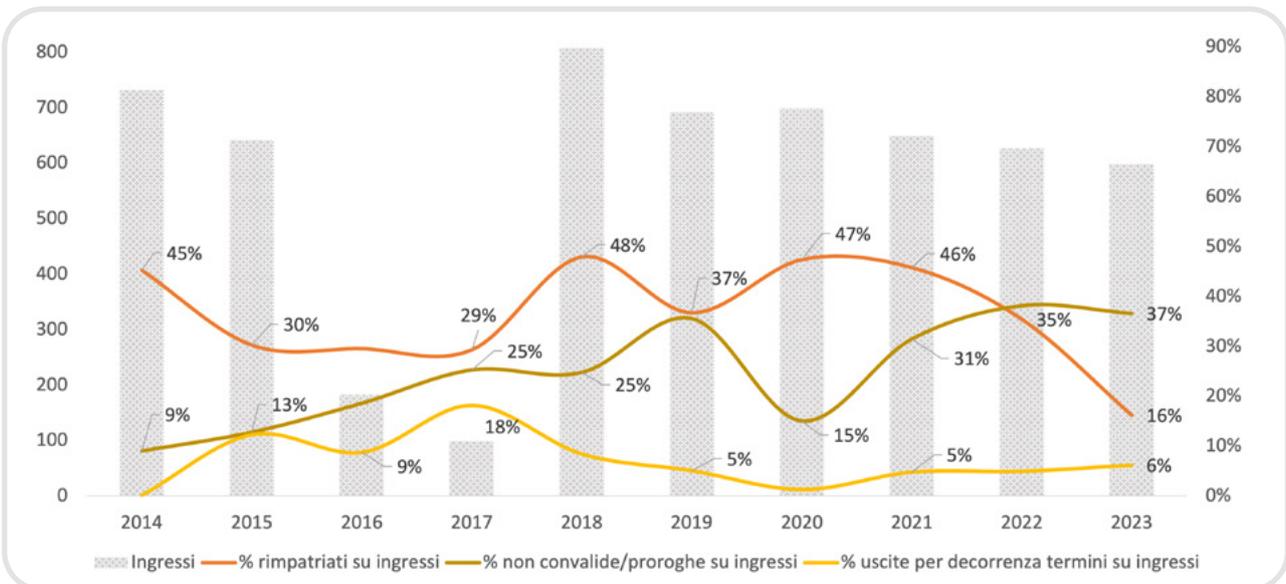


GRAFICO 33. Ingressi nel Cie/Cpr di Roma, 2014-2023

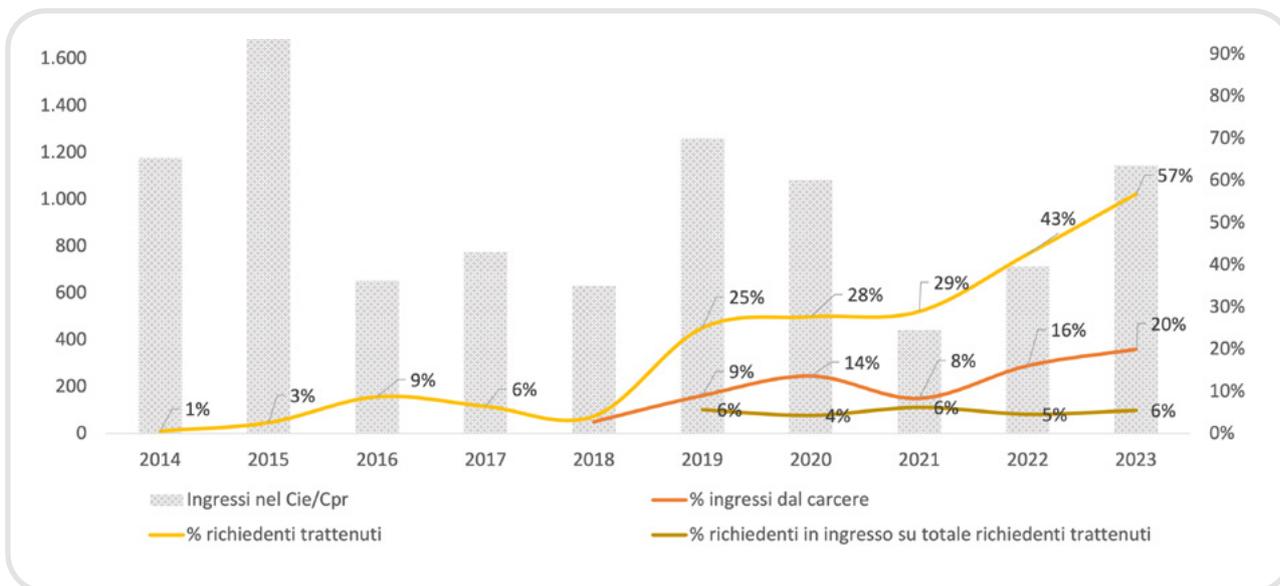
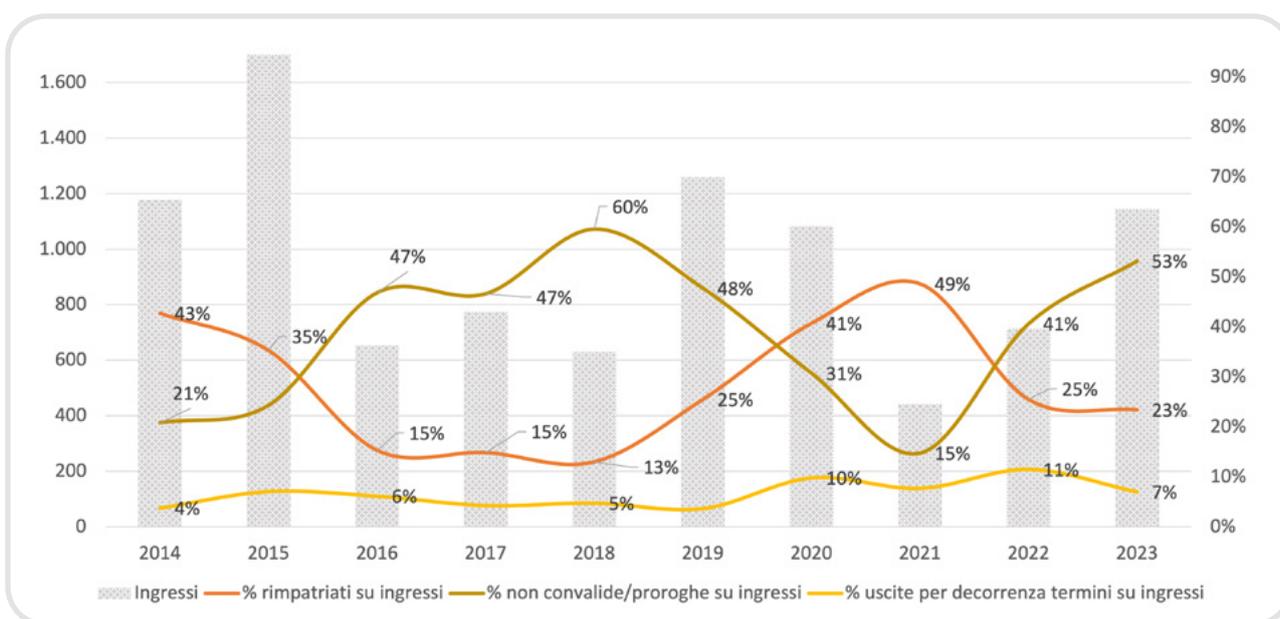


GRAFICO 34. Uscite dal Cie/Cpr di Roma, 2014-2023



I dati che abbiamo raccolto sui centri di più recente istituzione non ci consentono di indentificare delle linee di tendenza chiare. Il centro di **Gradisca d'Isonzo (GO)** sembra il tipico Cpr di frontiera, con una permanenza media relativamente bassa e una alta incidenza di rimpatri, a fronte di un numero ridotto di ingressi dal carcere. Il **Cpr di Macomer (NU)** somiglia invece a quello di Brindisi, con tempi di permanenza molto elevati associati ad una incidenza dei rimpatri più bassa della media nazionale e ad un'alta percentuale

di ingressi dal carcere. A **Palazzo San Gervasio (PZ)** l'elevata incidenza di richiedenti asilo sembra riflettersi sulla percentuale più elevata di dimissioni per provvedimento dell'autorità giudiziaria e sulla bassa incidenza dei rimpatri. A **Milano**, i dati raccolti nel 2023 indicano una bassa incidenza di rimpatri, a fronte di una elevata percentuale di ingressi dal carcere. Il **Ctra di Modica (RG)** ha accolto nel 2023 solo 22 richiedenti di nazionalità tunisina, tutti rimessi in libertà per mancata convalida del provvedimento di trattenimento.

In definitiva, ci pare che i centri di detenzione per stranieri possano essere divisi in due categorie principali.

Innanzitutto, i centri **“di frontiera”, come i Cpr di Caltanissetta e Trapani, e in certa misura anche di Gradisca d’Isonzo (GO)**, utilizzati soprattutto per i rimpatri accelerati delle persone appena giunte sul territorio italiano. In queste strutture a tempi di permanenza molto al di sotto della media, si associa una elevata incidenza dei rimpatri. Nello svolgere la loro funzione di contenimento in frontiera, tali strutture sono adesso affiancate dai centri di trattenimento per richiedenti asilo come quello aperto a settembre 2023 a Modica, in provincia di Ragusa.

In secondo luogo, i centri **che funzionano come una propaggine del carcere**. Queste sono strutture in cui

fanno ingresso molti detenuti, che registrano tempi di permanenza relativamente lunghi e una bassa incidenza di rimpatri. Questo vale ad esempio per Torino, un tipico Cpr “metropolitano”, ma anche per i Cpr di Macomer (NU) e Brindisi. In quest’ultimo caso il dato si spiega forse con la configurazione materiale dei due centri, che potrebbe renderli agli occhi del Ministero dell’Interno strutture più idonee ad ospitare ex detenuti⁴⁶. Pur in assenza di dati affidabili che possano confermare la nostra ipotesi, è verosimile aspettarsi che anche il Cpr di Milano presenti caratteristiche simili.

I Cpr di Roma e Palazzo san Gervasio sembrano invece fare storia a sé, in particolare per la presenza delle donne e l’elevata incidenza dei richiedenti asilo. Fattori questi che spiegano l’elevato numero di dimissioni per provvedimento dell’autorità giudiziaria registrato in entrambi i casi.

⁴⁶ Il Cpr di Macomer è, infatti, ospitato da un ex carcere, mentre il Cpr di Brindisi si trova all’interno di un complesso polifunzionale circondato da alte mura e presidiato militarmente, situato in aperta campagna.

6 - FOCUS SUI RIMPATRI

La giustificazione ufficiale dei Cpr è che questi servano a rimpatriare gli stranieri non autorizzati al soggiorno sul territorio italiano. Comunemente, infatti, si misura la loro efficacia calcolando la percentuale di stranieri dimessi perché rimpatriati sul numero delle persone trattenute.

Nel paragrafo 4.1 abbiamo illustrato alcune linee di tendenza generali relative alla popolazione transitata nei centri di detenzione per stranieri e abbiamo in particolare visto come nel periodo 2014-2023 la percentuale dei rimpatri eseguiti a partire da un Cpr presenti una chiara tendenza alla decrescita (cfr. grafico n. 9).

Questo è, tuttavia, un metodo piuttosto grossolano di misurare l'impatto che i Cpr hanno sulla politica di rimpatrio. **L'efficacia dei Cpr andrebbe piuttosto misurata tenendo conto del quadro complessivo della politica di rimpatrio**, stimando in particolare l'incidenza dei rimpatri effettuati a partire da un Cpr sul totale dei rimpatri eseguiti ogni anno.

Il numero di rimpatri effettuati non è, tuttavia, il solo dato rilevante. Anche la modalità esecutiva ha la sua importanza, dato che **a diversi modi di eseguire un rimpatrio corrispondono costi materiali e umani completamente diversi.**

Limitandoci ai soli provvedimenti di rimpatrio forzato, questi possono essere eseguiti secondo tre principali modalità esecutive: **“senza scorta”**, vale a dire lasciando la persona da rimpatriare a bordo del vettore commerciale di linea che la riconduce nel paese di provenienza; **“con scorta”**, quando lo straniero è accompagnato fino a destinazione da personale di pubblica sicurezza a bordo di un vettore commerciale di linea; e infine **“con charter”** quando lo Stato noleggia un volo privato per scortare un gruppo di persone fino al paese verso cui sono rimpatriati.

Ciascuna di queste modalità esecutive ha ovviamente un costo diverso e una diversa incidenza sulle libertà fondamentali del rimpatriando. In particolare, i rimpatri via charter oltre ad essere i più costosi, sono anche quelli in cui il coefficiente di coercizione utilizzato è maggiore. Viceversa, i rimpatri senza scorta sono meno afflittivi poiché la persona viaggia verso il paese di rimpatrio in autonomia, senza essere scortato o assoggettato a mezzi di contenzione.

L'efficacia della politica di rimpatrio andrebbe dunque misurata anche in relazione alla sua proporzionalità. In particolare, i risultati ottenuti in termini di numero di rimpatri eseguiti vanno sempre bilanciati con il sacrificio economico e in termini di compressione delle libertà fondamentali necessario a raggiungere un certo obiettivo numerico.

6.1 - Uno sguardo alle altre fonti

Al fine di mettere in prospettiva i dati sui rimpatri effettuati a partire dai Cpr raccolti nel corso della nostra analisi abbiamo deciso di rielaborare i pochi e frammentari dati disponibili sulla politica di rimpatrio italiana. Le principali fonti ufficiali di dati sulla politica di rimpatrio italiana sono tre:

- Le **relazioni** sullo stato della sicurezza che il Ministero dell'Interno presenta annualmente al Parlamento;
- Le **relazioni annuali** presentate al Parlamento dal Garante nazionale dei detenuti, che implementa il meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati previsto dalla Direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri);
- Da ultimo, nel 2022 la Corte dei conti ha pubblicato uno **studio** dedicato all'analisi dei rimpatri volontari assistiti che include anche una serie di dati sui rimpatri in generale, compresi i rimpatri forzati.

Tali fonti offrono come accennato nel capitolo 1 un quadro estremamente frammentario, presentando anche significative discrepanze.

I dati inclusi nelle relazioni sullo stato della sicurezza, ad esempio, recano i dati sugli stranieri rintracciati e i provvedimenti di allontanamento effettivamente eseguiti, ma si fermano al 2019. Da quel momento il Ministero dell'Interno non ha più pubblicato dati dettagliati, anche se ha continuato a rendere disponibili i dati sul numero di rimpatri via charter eseguiti, disaggregando i dati per nazionalità delle persone rimpatriate.

Lo studio della Corte di Conti include interessanti informazioni sul numero di provvedimenti di allontanamento adottati ed eseguiti nel periodo 2018-2021, con dati disaggregati per nazionalità. Un aspetto interessante dei dati pubblicati dalla Corte dei conti risiede nel fatto che essa rende disponibili informazioni anche sulle modalità esecutive dei rimpatri forzati.

Il Garante nazionale per i detenuti pubblica solo i dati sui rimpatri eseguiti e le loro modalità, non anche sul numero di provvedimenti adottati, ma l'arco temporale di riferimento è più ampio rispetto a quello coperto dallo studio della Corte di Conti. Sfortunatamente però, il totale dei rimpatri eseguiti riportato nei rapporti annuali del Garante non coincide con quello incluso nello studio della Corte di conti.

Il problema sembra in questo caso risiedere nel fatto il Garante accorpi sotto l'unica etichetta di rimpatri “con scorta” sia i rimpatri eseguiti con charter che quelli eseguiti con scorta su vettore di linea, mentre la Corte dei conti distingue la modalità esecutiva dei rimpatri in

tre categorie distinte. Sottratto il dato sui rimpatriati con charter dalla categoria rimpatriati "con scorta" del Garante, le cifre si avvicinano notevolmente, ma non coincidono del tutto⁴⁷.

Partendo da un quadro così frammentato, **abbiamo provato a ricostruire gli indicatori quantitativi relativi alla politica di rimpatrio italiana combinando i dati più affidabili e consolidati**⁴⁸. Discuteremo i risultati della nostra rielaborazione nel paragrafo successivo, dove valuteremo anche il ruolo che i Cpr hanno giocato nella politica di rimpatrio italiana. L'ultimo paragrafo di questo capitolo sarà infine dedicato all'analisi più approfondita dei dati relativi ai rimpatri effettuati a partire dai Cpr che abbiamo raccolto nel corso della nostra ricerca.

6.2 - L'efficacia della politica di rimpatrio e il ruolo dei Cpr

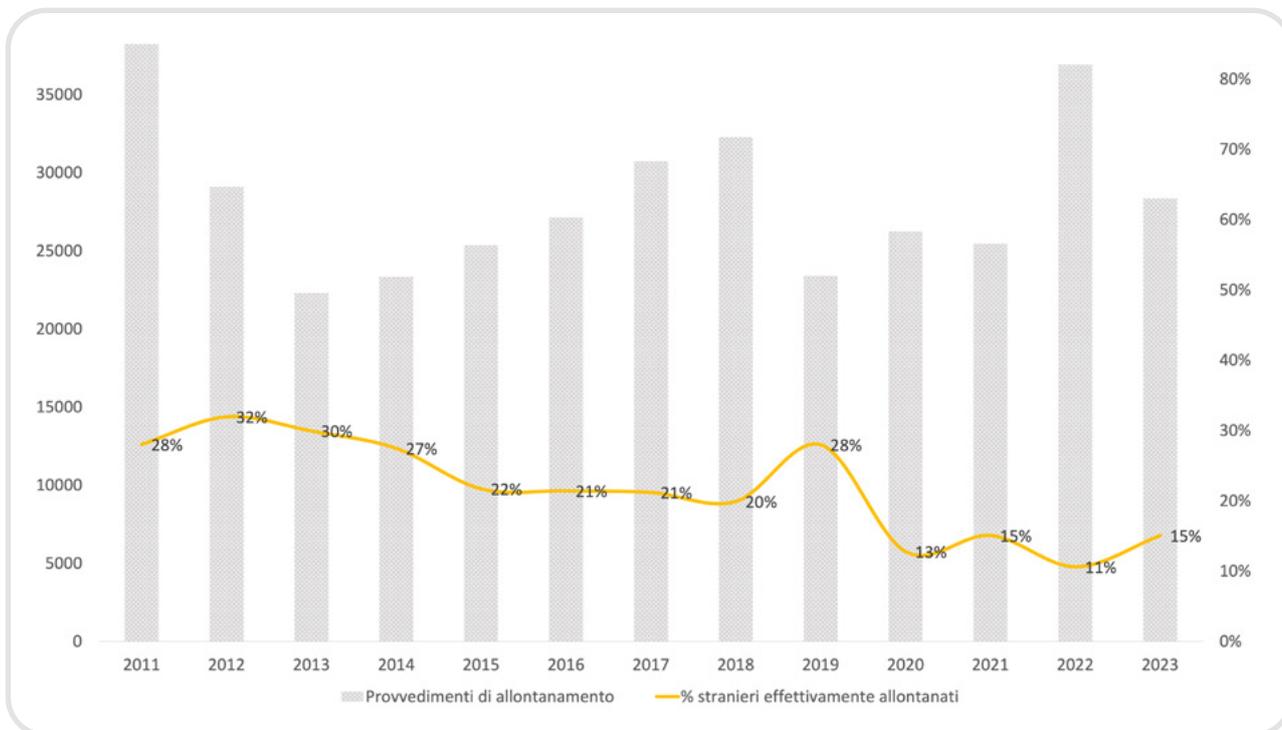
Partendo dai dati più generali raccolti e rielaborati dalle fonti ufficiali illustrate nel paragrafo precedente

occorre innanzitutto rilevare come nel periodo 2011-2023 l'efficacia della politica di rimpatrio italiana sia stata piuttosto modesta. **La percentuale dei provvedimenti effettivamente eseguiti non supera mai il 32%, mostrando una chiara tendenza in decrescita**, che comincia ben prima del tracollo dovuto alla pandemia da Covid-19, che ha ovviamente avuto un impatto significativo sulla possibilità di rimpatriare.

I dati disponibili sulle modalità esecutive dei rimpatri, più ricchi dal 2015 grazie alle relazioni annuali pubblicate dal Garante nazionale dei detenuti e poi allo studio della Corte dei conti, evidenziano tuttavia un **cambiamento di paradigma dopo il 2019**. Prima si rimpatriava soprattutto tramite vettori commerciali, in genere senza l'utilizzo di scorta internazionale. **Dal 2020 in poi cresce notevolmente l'incidenza dei rimpatri eseguiti tramite voli charter**, a fronte di un evidente calo della percentuale di rimpatri effettuati senza scorta.

Nel complesso l'analisi di tali dati suggerisce che il numero di provvedimenti di allontanamento effettivamente eseguiti diminuisce sia in termini assoluti

GRAFICO 35. Provvedimenti di allontanamento, 2011-2023



⁴⁷ Per effettuare questa operazione di verifica abbiamo provato ad utilizzare i dati sui rimpatri via charter pubblicati da Corte dei conti e Ministero dell'interno, che ci sembrano quelli più consolidati.

⁴⁸ In particolare, i nostri indicatori sono ricostruiti come segue: le serie storiche sui provvedimenti di allontanamento e sugli stranieri effettivamente allontanati sono il frutto di un incrocio dei dati ricavati dalle relazioni sullo stato della sicurezza del Ministero degli interni (fino al 2017) con quelli inclusi nello studio della Corte dei conti (per il periodo 2018-2021); le serie storiche relative alle modalità esecutive dei provvedimenti di rimpatrio sono sempre il frutto della combinazione dei dati del Ministero dell'Interno con quelli pubblicati dal Garante nazionale, in particolare per il periodo 2015-2021. Tali fonti sono state aggiornate per gli anni 2022-2023 utilizzando dati forniti dal Ministero dell'Interno a seguito di nostre richieste mirate di accesso.

GRAFICO 36. Modalità esecutive dei rimpatri forzati, 2011-2023

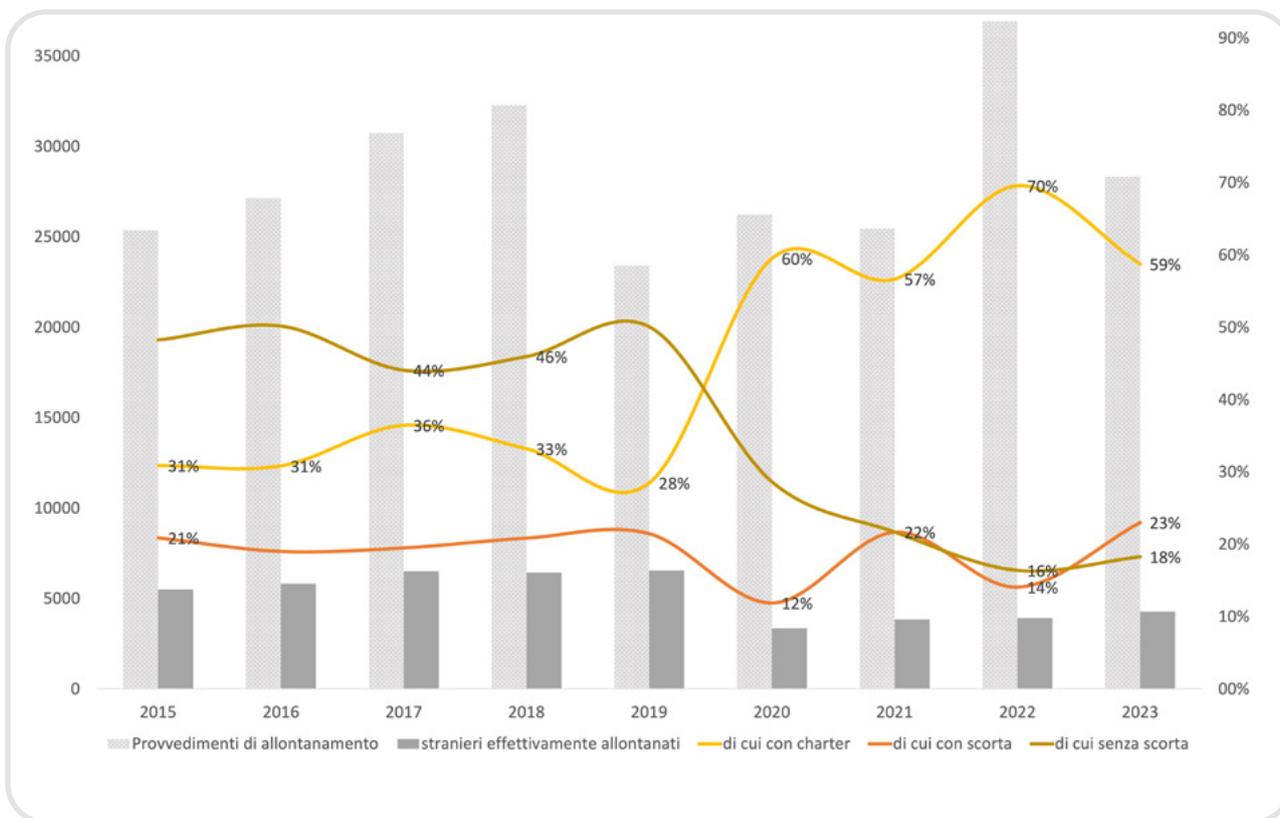
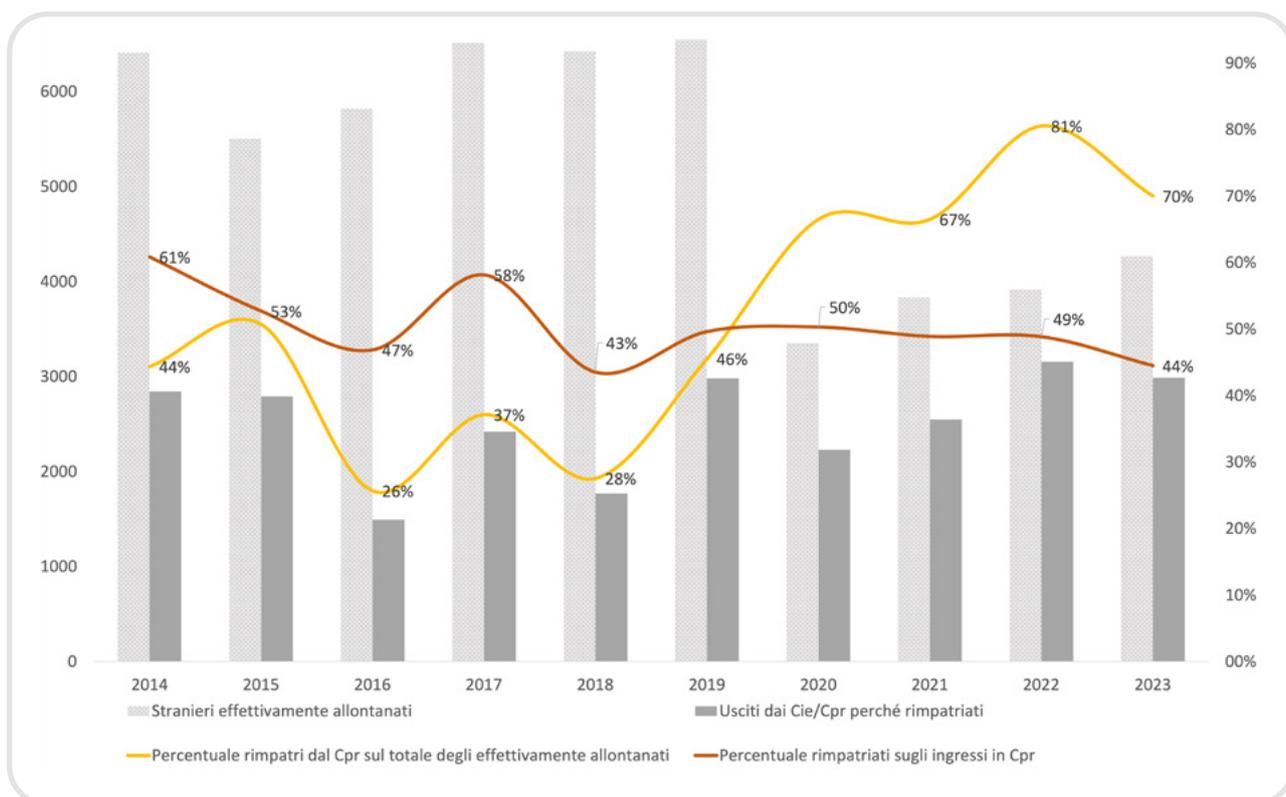


GRAFICO 37. Incidenza rimpatri da Cie/Cpr su totale rimpatriati, 2011-2023



che in valori percentuali, mentre cresce l'incidenza dei rimpatri eseguiti via charter. In sostanza, **dopo il Covid-19 si rimpatria di meno e con modalità sempre più coercitive.**

I dati sulla politica di rimpatrio italiana ci consentono di apprezzare meglio l'incidenza dei Cpr, questo in particolare perché possiamo adesso calcolare quanti dei rimpatri forzati eseguiti annualmente dall'Italia avvengono a partire da un Cpr, anziché limitarci a calcolare la percentuale dei rimpatri sui trattenuti.

In particolare, i dati presentati nel grafico n. 37 mostrano come in presenza di un andamento decrescente della percentuale di rimpatriati sugli ingressi, **l'incidenza dei rimpatriati da Cpr sul totale dei rimpatriati in Italia sia soggetta a forti oscillazioni** largamente dipendenti dalle variazioni nel numero assoluto di rimpatriati.

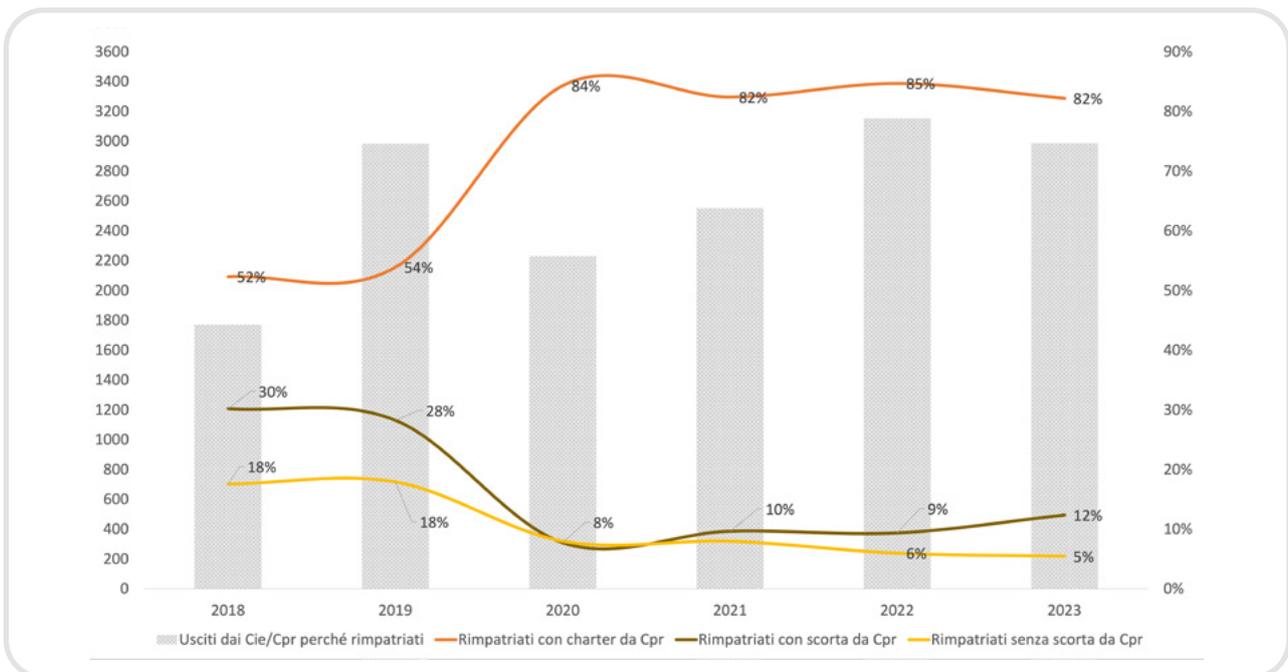
In particolare, è interessante notare come **il maggiore numero complessivo di rimpatri eseguiti nel periodo 2014-2017 non sia in alcun modo da correlarsi al ruolo giocato dai Cpr.** In quel periodo il numero di posti disponibili e i termini di permanenza massimi nei centri di detenzione avevano infatti raggiunto il loro minimo storico. Viceversa, a partire dal 2019 la percentuale di rimpatri effettuati dai Cpr sul totale dei rimpatri eseguiti cresce, ma questo non sembra essere l'effetto di un aumento dell'efficacia della politica di rimpatrio, bensì di una riduzione complessiva del numero di rimpatri effettuati.

In breve, la nostra analisi rinforza la conclusione cui eravamo giunti al termine del paragrafo precedente. **Negli ultimi anni si rimpatria di meno ma in maniera più coercitiva, tant'è che la percentuale di persone rimpatriate dopo un periodo di detenzione cresce in maniera significativa.** Inoltre, il numero di rimpatri effettuati a partire dai Cpr non sembra in alcun modo incidere sull'efficacia complessiva della politica di rimpatrio.

6.3 - Chi viene rimpatriato e come dai Cpr

I dati che abbiamo raccolto sulle modalità esecutive dei rimpatri effettuati a partire dai Cpr sono limitati al solo periodo 2018-2023 e in parte incompleti⁴⁹. Cionondimeno, essi suggeriscono in modo inequivocabile che l'incidenza dei rimpatri via charter eseguiti da un Cpr sia cresciuta in maniera significativa, superando l'80% a partire dal 2020 (cfr. grafico n. 38). In particolare, **la quasi totalità dei rimpatri via charter viene eseguita ormai a partire da un Cpr**, un dato questo da imputarsi con tutta probabilità agli effetti della sentenza n. 275/2017 della Corte costituzionale, la quale ha imposto la convalida del provvedimento di esecuzione forzata anche nel caso dell'esecuzione dei provvedimenti di respingimento differito adottati dal Questore. Ciò ha reso impraticabile la prassi di rimpatriare direttamente dagli Hotspot gli stranieri respinti dopo lo sbarco sul territorio italiano.

GRAFICO 38. Rimpatri eseguiti da Cpr, incidenza delle diverse modalità esecutive; 2018-2023



⁴⁹ Ci manca l'informazione sulle modalità esecutive di circa l'6,6% degli oltre 15 mila rimpatri effettuati da un Cpr nel periodo 2018-2023.

Se il motivo per il quale i Cpr sono dopo il 2020 diventati la principale “anticamera” dei rimpatri via charter è intuibile, occorre chiedersi come mai nel medesimo periodo siano diminuiti in maniera così significativa i rimpatri forzati eseguiti con modalità meno costose e coercitive. Una risposta viene forse dall’analisi degli aspetti più generali sulla politica di rimpatrio discussi nel paragrafo precedente, nel senso che quello che accade nei Cpr è il riflesso dei mutamenti nell’approccio complessivo alla politica di rimpatrio. **Un’altra ipotesi potrebbe invece essere che la prevalenza dei rimpatri via charter eseguiti a partire dai Cpr sia dovuta al particolare tipo di utenza di tali strutture.**

Nel paragrafo 4.2. abbiamo visto che non tutti gli stranieri che fanno in ingresso in un Cpr hanno la medesima probabilità di essere rimpatriati. Alcune nazionalità, segnatamente tunisini, egiziani, albanesi e rumeni, hanno una probabilità decisamente maggiore di essere rimpatriati, mentre altri sono destinati a rimanere più a lungo in detenzione a causa della

scarsa probabilità di essere rimpatriati o rilasciati per provvedimento dell’autorità giudiziaria.

Una delle conclusioni cui eravamo giunti nei capitoli precedenti è che **i Cpr siano sempre più utilizzati per gestire le procedure di rimpatrio accelerato dei cittadini di nazionalità tunisina** (cfr. paragrafo 4.2.), **soprattutto a partire dai centri situati nei pressi delle zone di frontiera** (cfr. capitolo 5). I dati che abbiamo raccolto sull’incidenza delle diverse nazionalità a seconda delle modalità esecutive dei rimpatri effettuati dai Cpr sembrano confermare ulteriormente tale ipotesi.

Come mostrano i grafici n. 39, 40 e 41 nel periodo 2018-2023 la maggior parte degli stranieri rimpatriati via charter è di nazionalità tunisina, in media l’82,1% nel periodo considerato, mentre le altre nazionalità hanno una incidenza decisamente inferiore. I rapporti sono invece decisamente più bilanciati, se non addirittura ribaltati, nel caso dei rimpatri eseguiti con scorta internazionale e senza scorta.

GRAFICO 39. Rimpatri con charter dai Cpr (principali nazionalità), 2018-2023

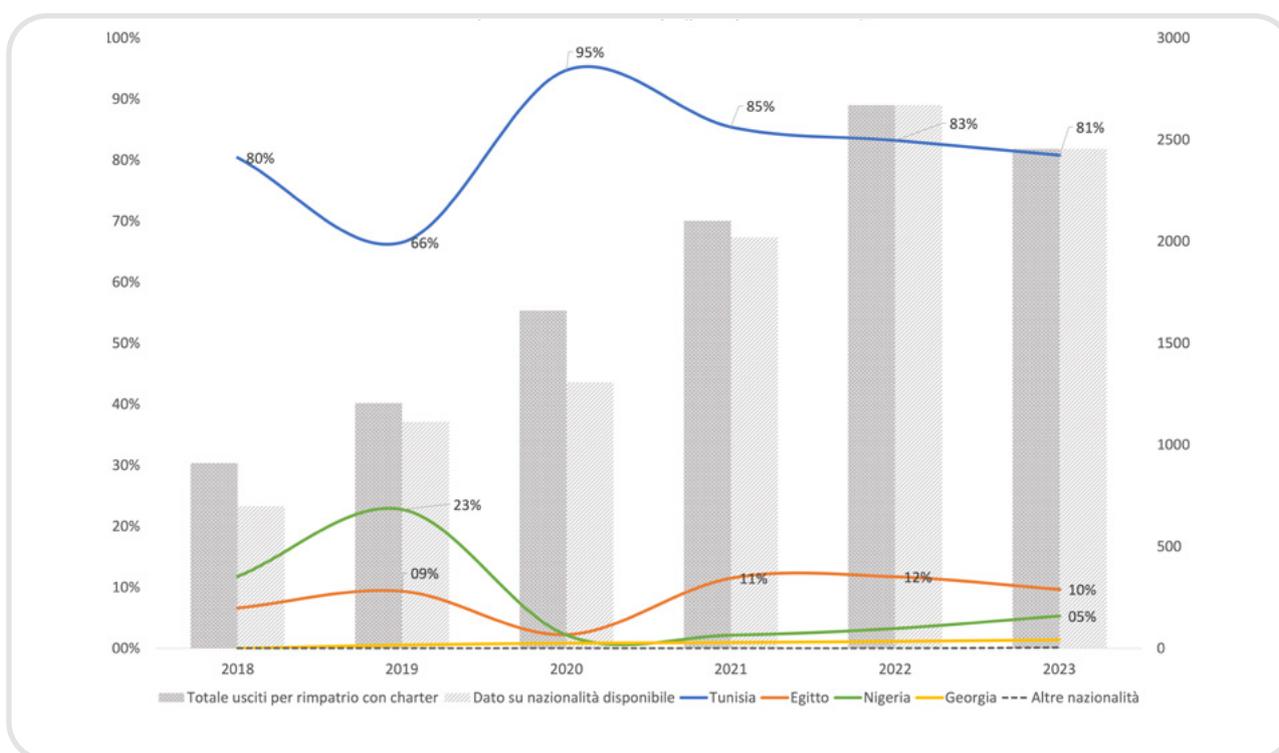


GRAFICO 40. Rimpatri con scorta dai Cpr (principali nazionalità), 2018-2023

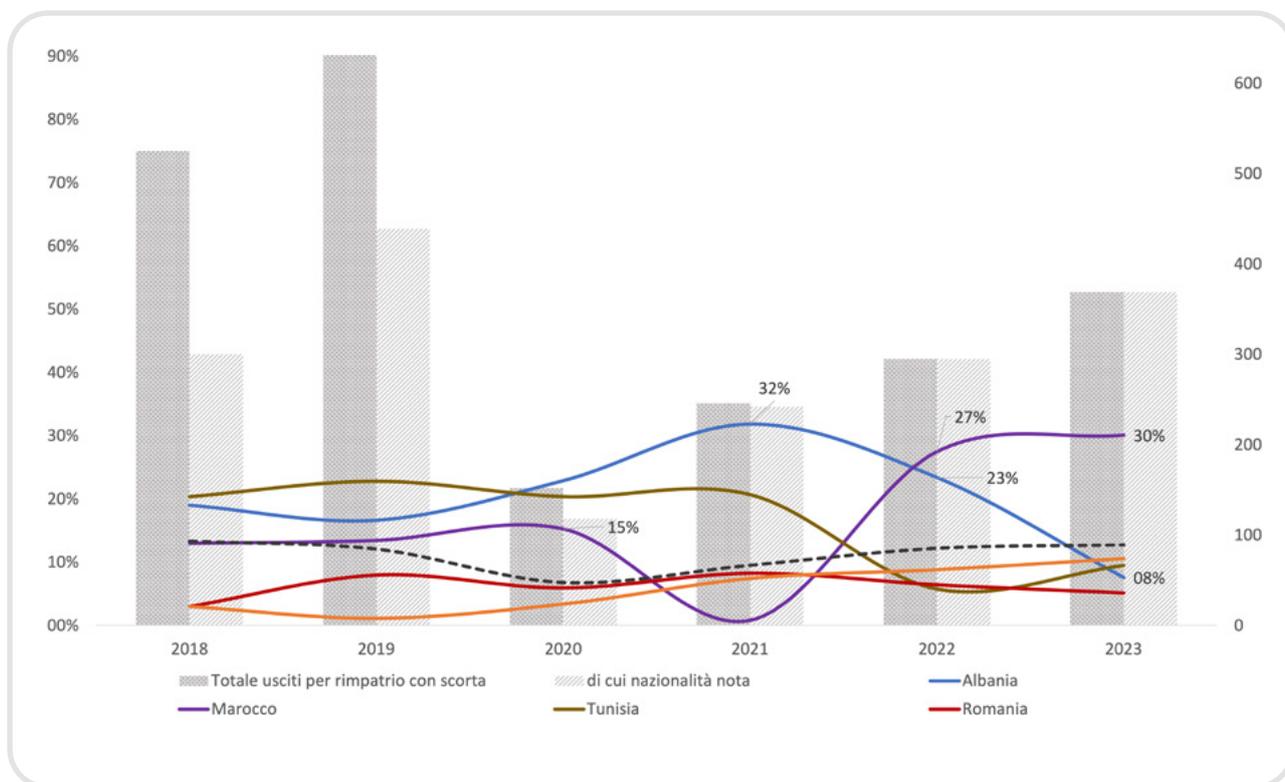
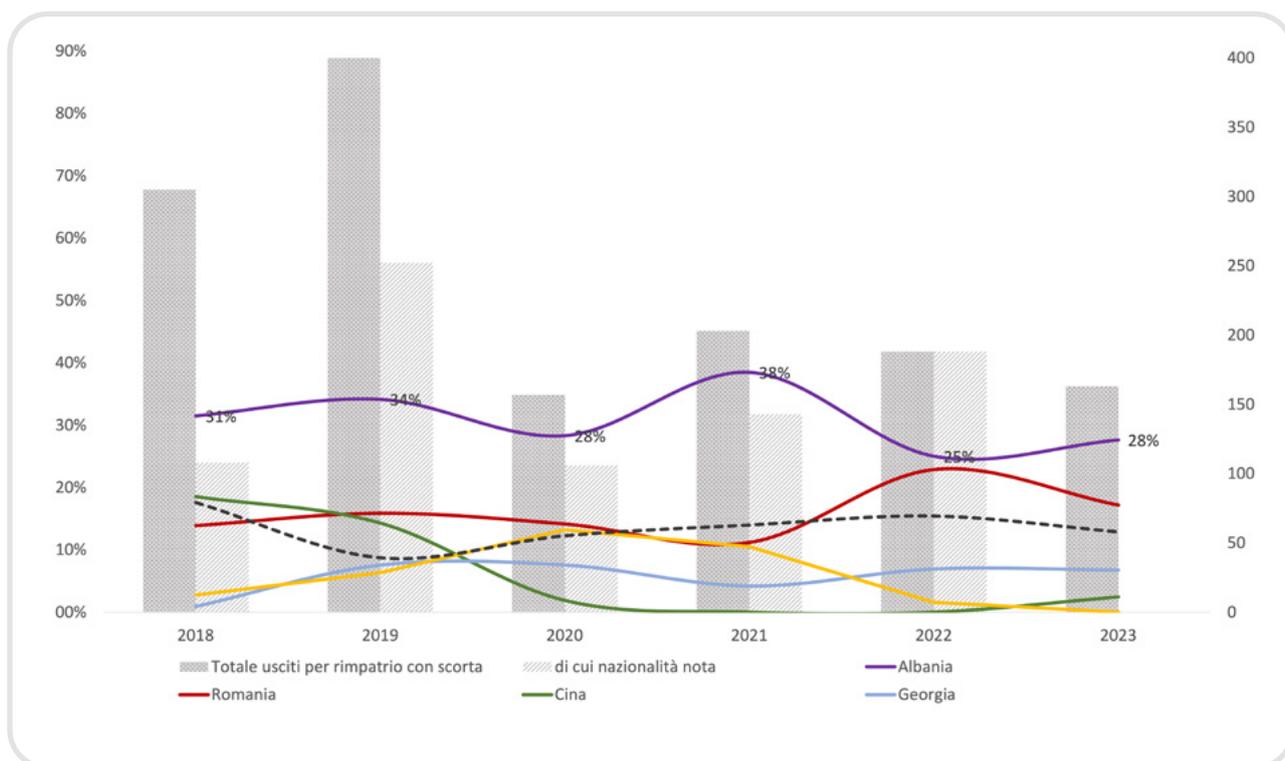


GRAFICO 41. Rimpatri senza scorta dai Cpr (principali nazionalità), 2018-2023



I dati sull'incidenza delle diverse nazionalità a seconda delle modalità esecutive dei rimpatri consentono di gettare luce anche su un altro aspetto che era emerso dalla nostra analisi sul diverso destino delle nazionalità transitate da un Cpr. In particolare, i dati sulla nazionalità dei rimpatriati discussi nel paragrafo 4.2 mostrano che anche albanesi e rumeni hanno una probabilità relativamente alta di essere rimpatriati, addirittura molto simile a quella dei tunisini.

Se si guarda alle modalità esecutive dei rimpatri effettuati si nota tuttavia che l'incidenza dei voli

charter è decisamente minore. In particolare, nel caso degli albanesi in media il 50% dei rimpatri è eseguito con scorta internazionale e oltre 46% senza scorta internazionale; nel caso dei rumeni i valori medi si attestano sul 37% per i rimpatri con scorta internazionale e addirittura il 57% per quelli eseguiti senza scorta (cfr. grafici da n. 42 a 45).

In altre parole, una efficace politica di rimpatrio non passa necessariamente dall'utilizzo di mezzi maggiormente coercitivi.

GRAFICO 42. Incidenza dei rimpatri con scorta, Albania; 2018-2023

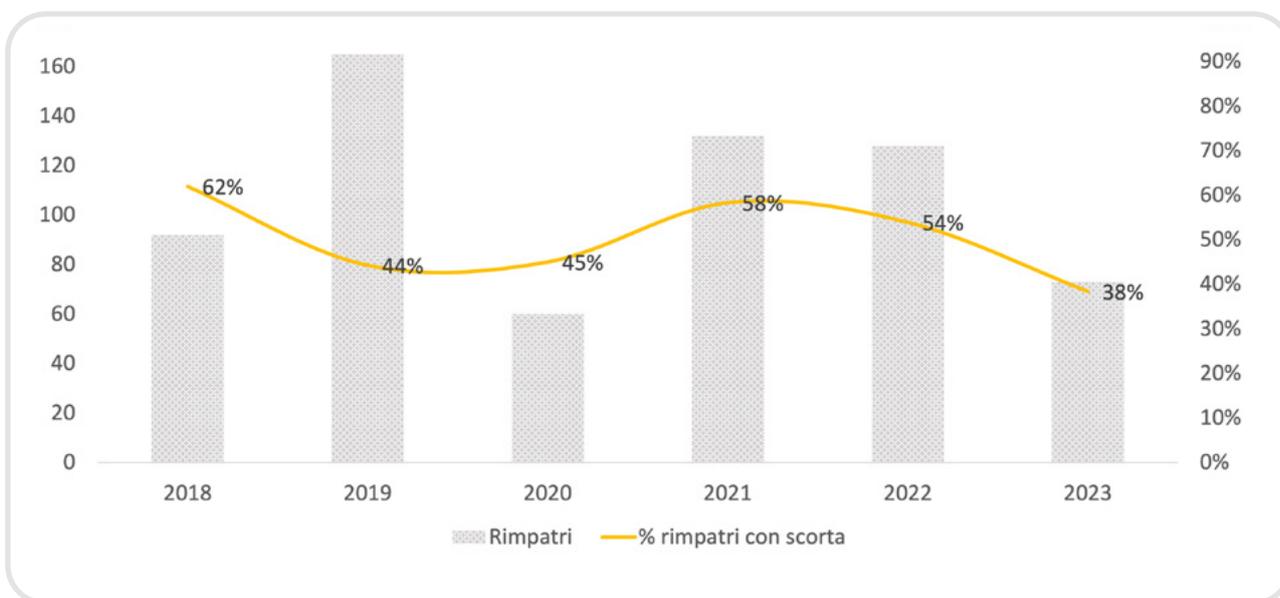


GRAFICO 43. Incidenza dei rimpatri senza scorta, Albania; 2018-2023

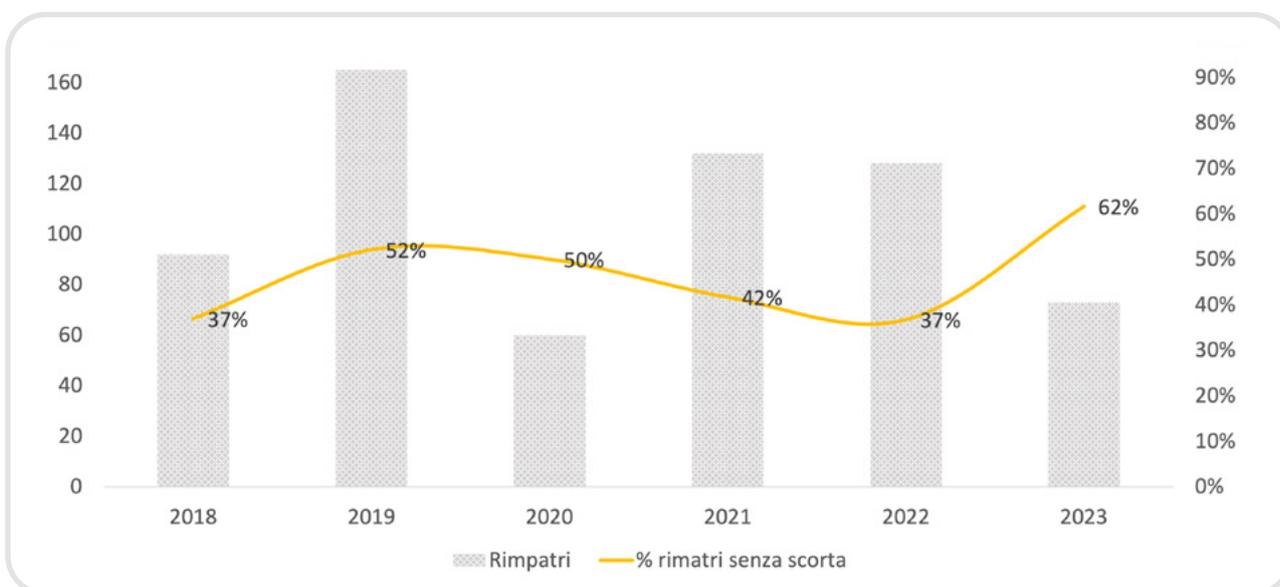


GRAFICO 44. Incidenza dei rimpatri con scorta, Romania; 2018-2023

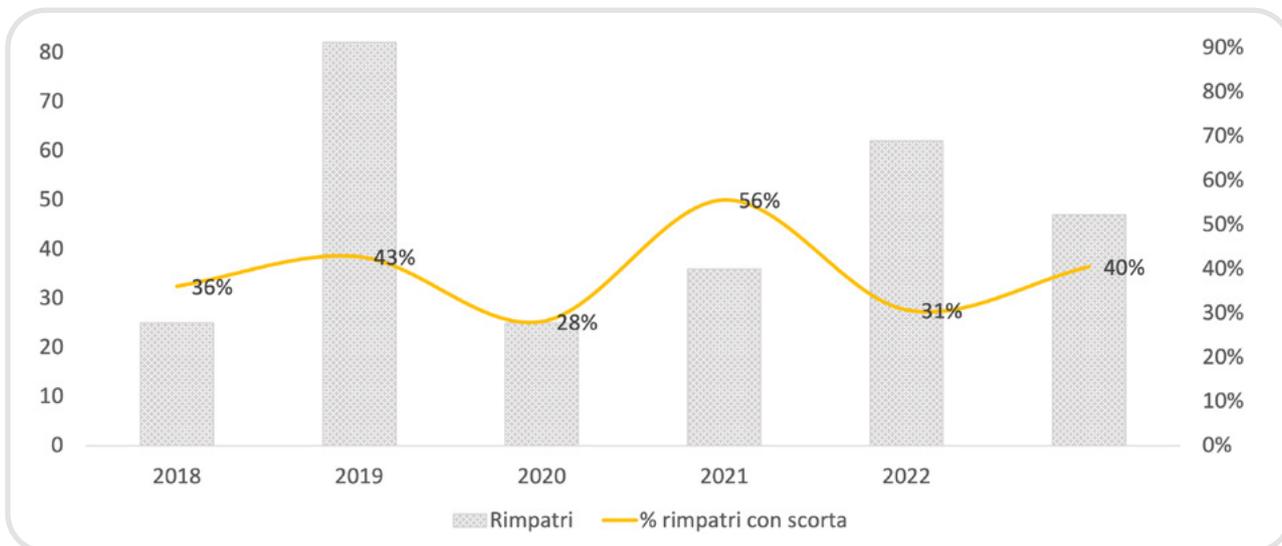
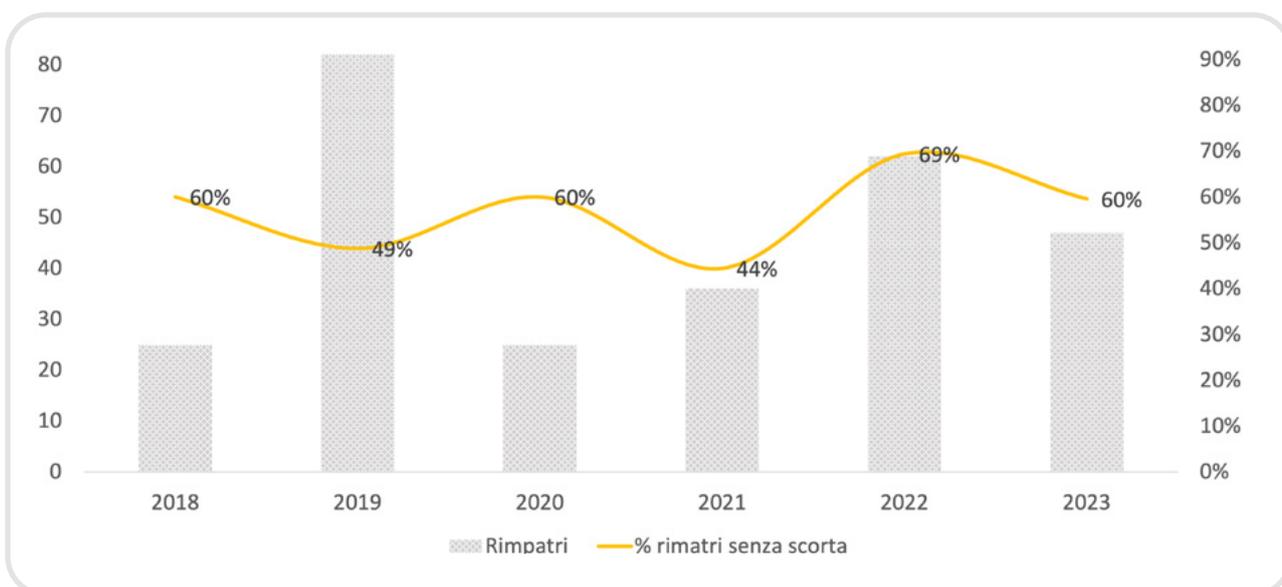


GRAFICO 45. Incidenza dei rimpatri senza scorta, Romania; 2018-2023



Anche l'analisi dei dati relativi alle modalità esecutive dei rimpatri delle donne trattenute ci consente di giungere a conclusioni analoghe.

Come abbiamo visto nel paragrafo 4.5, **la percentuale di donne effettivamente rimpatriate su quelle in ingresso è relativamente bassa**. Le donne rimpatriate rappresentano nel periodo 2018-2023 in media l'1,8% del totale dei rimpatri effettuati annualmente da un Cpr, mentre sono in media il 16,8% delle donne che ogni anno fanno ingresso in un centro di detenzione.

Venendo alle modalità esecutive, i dati a nostra disposizione mostrano che le donne sono soprattutto rimpatriate senza scorta. In particolare, **nel periodo 2018-2023 il 72% delle donne rimpatriate a partire da un Cpr è stata rimpatriata senza scorta**; ciò significa in media il 46,2% delle donne rimpatriate annualmente (cfr. tabella n. 14). Tra queste, sono soprattutto le donne di nazionalità cinese, rumena, georgiana e albanese ad essere rimpatriate senza scorta (cfr. tabella n. 15). Alcune di queste nazionalità hanno percentuali molto elevate di rimpatri eseguiti sul numero di ingressi. **Ciò**

vuol dire che la modalità esecutiva, più o meno coercitiva, non incide in questi casi sulla probabilità di eseguire il rimpatrio.

In conclusione, l'analisi che abbiamo svolto mostra chiaramente che l'efficacia della politica di rimpatrio italiana sia nel complesso diminuita nell'ultimo decennio. **In breve, si rimpatria di meno e maniera più coercitiva.** La coercizione però non incrementa il numero di rimpatri eseguiti, ma il costo umano ed economico delle politiche di rimpatrio.

Altro dato emerso dalla nostra analisi è che i Cpr sono negli ultimi anni diventati un ingranaggio della macchina dei rimpatri accelerati effettuati direttamente dalle zone di frontiera. Alla luce di tale specializzazione funzionale, occorre domandarsi che senso abbia allungare i tempi massimi di trattenimento, come è stato ripetutamente fatto negli ultimi anni (cfr. capitolo 2). Gran parte dei rimpatri effettuati a partire da un Cpr è eseguito molto rapidamente e nessuna delle nazionalità con la più alta incidenza di rimpatri eseguiti ha molte probabilità di restare a lungo in detenzione.

TABELLA 14. Donne rimpatriate da un Cpr e incidenza delle diverse modalità esecutive, 2018-2023

	Totale donne rimpatriate	% donne rimpatriate con charter	% donne rimpatriate con scorta	% donne rimpatriate senza scorta
2018	82	6,1%	14,6%	79,3%
2019	135	13,3%	7,4%	79,3%
2020	31	29,0%	16,1%	54,8%
2021	1	0,0%	100,0%	0,0%
2022	18	27,8%	33,3%	38,9%
2023	8	12,5%	62,5%	25,0%
Totale 2018-2023	275	13,8%	14,2%	72,0%
Media 2018-2023	45,8	14,8%	39,0%	46,2%

TABELLA 15. Donne rimpatriate senza scorta (principali nazionalità), 2018-2023

	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%	Totale	%
Cina	19	29,2%	34	31,8%	2	11,8%	0	0%	0	0,0%	0	0%	55	27,8%
Romania	12	18,5%	16	15,0%	1	5,9%	0	0%	2	28,6%	1	50,0%	32	16,2%
Georgia	1	1,5%	14	13,1%	3	17,6%	0	0%	0	0,0%	1	50,0%	19	9,6%
Albania	3	4,6%	9	8,4%	3	17,6%	0	0%	1	14,3%	0	0%	16	8,1%
Ucraina	2	3,1%	8	7,5%	2	11,8%	0	0%	0	0%	0	0%	12	6,1%
Moldavia	3	4,6%	6	5,6%	1	5,9%	0	0%	0	0%	0	0%	10	5,1%
Perù	2	3,1%	3	2,8%	1	5,9%	0	0%	1	14,3%	0	0%	7	3,5%
Brasile	2	3,1%	3	2,8%	1	5,9%	0	0%	0	0%	0	0%	6	3,0%
Colombia	3	4,6%	1	0,9%	2	11,8%	0	0%	0	0%	0	0%	6	3,0%
Federazione Russa	4	6,2%	1	0,9%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	2,5%
Tanzania	4	6,2%	0	0,0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	2,0%
Cuba	1	1,5%	2	1,9%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	1,5%
India	1	1,5%	2	1,9%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	3	1,5%
Bosnia Erzegovina	0	0,0%	1	0,9%	0	0%	0	0%	1	14,3%	0	0%	2	1,0%
Cile	2	3,1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	1,0%
Marocco	0	0%	1	0,9%	0	0%	0	0%	1	14,3%	0	0%	2	1,0%
Altre nazionalità	5	7,7%	6	5,6%	1	5,9%	0	0%	1	14,3%	0	0%	13	6,6%
Dato su nazionalità non fornito	1	1,5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	0,5%
Totale	65	100%	107	100%	17	100%	0	0%	7	100%	2	100%	198	100,0%

7 - CONCLUSIONI

Tutte le compagini politiche susseguitesi al governo del paese dal 2017 in poi hanno visto nella detenzione amministrativa degli stranieri un tassello fondamentale di una efficace politica di rimpatrio. Ciò a dispetto del fatto che non sia mai stata condotta una accurata analisi sui costi e i benefici del ricorso a misure privative della libertà personale nel quadro delle politiche migratorie e questo, occorre sottolinearlo, anche per la cronica carenza di dati affidabili sul funzionamento delle strutture detentive destinate agli stranieri.

Il progetto Trattenuti nasce proprio con l'obiettivo di gettare luce sull'efficacia e i costi di uno degli strumenti più controversi e meno trasparenti delle politiche migratorie italiane.

La nostra analisi mostra come lunghi periodi di detenzione abbiano un impatto limitato sul numero di rimpatri effettivamente eseguiti. In particolare, i dati illustrati in questo rapporto indicano che l'investimento crescente nella detenzione amministrativa degli stranieri, testimoniato anche dal progressivo aumento dei tempi di permanenza in detenzione, non ha inciso sull'efficacia della politica di rimpatrio. Al contrario, dall'Italia si rimpatria sempre di meno e con modalità sempre più coercitive.

La coercizione ha tuttavia il solo effetto di aumentare il costo umano ed economico delle politiche di rimpatrio. Un riflesso di ciò è chiaramente visibile nel progressivo incremento dei costi di manutenzione straordinaria delle strutture detentive.

A fronte di un quantitativo assolutamente inadeguato di servizi e assistenza offerta alle persone trattenute in detenzione, il maggiore ricorso alla detenzione amministrativa e, soprattutto, i tempi di permanenza più lunghi aumentano tensione e conflittualità all'interno dei centri, portando ad un immediato incremento dei costi. Ciò si riflette nel fatto che pur in presenza di un raddoppio del numero delle strutture operative, il sistema continui a funzionare con una capacità ridotta.

Altro dato che emerge dalla nostra analisi, è il disegno di progressiva diversificazione del sistema detentivo per stranieri che in maniera più o meno consapevole si sta realizzando. Accanto alla diversificazione dei termini di durata massima del trattenimento per categoria di detenuto, sta infatti emergendo un circuito detentivo specializzato nel trattenimento dei richiedenti asilo e nella gestione dei rimpatri accelerati delle persone appena giunte sul territorio italiano.

In particolare, negli ultimi anni i Cpr sembrano essere diventati un ingranaggio della macchina dei rimpatri accelerati dei tunisini eseguiti direttamente dalle zone di frontiera. La percentuale di cittadini di altre nazionalità

effettivamente rimpatriati è infatti progressivamente diminuita, fino al punto di diventare trascurabile.

Le recenti evoluzioni normative lasciano inoltre presagire una situazione in cui il numero di richiedenti asilo trattenuti sarà destinato a crescere in maniera molto significativa in conseguenza del cambio di paradigma nella gestione delle domande d'asilo alla frontiera. In breve, avremo sempre più richiedenti asilo trattenuti in detenzione nei centri situati nei pressi dei luoghi di sbarco, soprattutto tra le nazionalità provenienti da paesi considerati "sicuri".

Lo scenario che sembra delinearci è, insomma, quello di una progressiva ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema detentivo destinato ai rimpatri nelle zone di frontiera. Tale ibridazione sembra andare di pari passo con l'emergere di un circuito detentivo parallelo a quello dei Cpr. In sostanza, quella che emerge è una nuova geografia della detenzione, fatta di luoghi in cui trattenere rimpatriandi e richiedenti asilo assoggettati a procedure accelerate situati in "locali" o "strutture apposite", "diverse" e "idonee", o addirittura in aree extraterritoriali.

L'attenzione che l'attuale governo ha dedicato all'allestimento nuove strutture detentive situate nei pressi di luoghi di sbarco, di fatto accelerando la trasformazione degli attuali Hotspot in luoghi di trattenimento e favorendo una sempre più marcata ibridazione tra strutture di prima accoglienza e tradizionali Cpr, è un chiaro indice del processo in atto. Un processo che l'implementazione del cosiddetto nuovo patto europeo sulle migrazioni e l'asilo contribuirà senza dubbio ad accelerare, rafforzando la distinzione tra strutture di trattenimento *in-shore* e strutture di trattenimento di frontiera, o addirittura *off-shore*.

Tale evoluzione del sistema detentivo per stranieri pone naturalmente gravi interrogativi.

In particolare, come garantire assistenza e supporto legale agli stranieri assoggettati a tali procedure di asilo o di rimpatrio accelerate se questi sono trattenuti in luoghi ubicati in aree scarsamente accessibili, come le zone di frontiera o di transito? E ancora, come assicurare il monitoraggio indipendente di tali luoghi di detenzione se non esiste una lista ufficiale degli spazi usati a scopo di trattenimento degli stranieri?

Si tratta di domande ineludibili cui è urgente dare risposta, anche perché la prospettiva che profila all'orizzonte è quella di una crescente opacità nella gestione di luoghi di privazione della libertà personale già di per sé scarsamente trasparenti e sottratti allo sguardo della società civile.



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax +39 06 5780485

Via San Biagio dei Librai, 39
80138 - Napoli
Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actonaid.org

www.actonaid.it

