

1. Premessa
Presentazione lavoro della Commissione
2. Contesto generale
 - 2.1 Immigrazione: i dati dell'irregolarità
 - 2.2 Legislazione italiana: la normativa sui CPTA in sintesi
 - 2.3 Centri e tipologia: analisi sintetica
3. Analisi dei dati raccolti
 - 3.1 Il Questionario
4. Criticità del sistema attuale
 - 4.1 Espulsione e Trattenimento nei CPTA
 - 4.2 Respingimento
 - 4.3 Trattenimento nei CID
 - 4.4 La realtà dei CPA
 - 4.5 Gruppi vulnerabili
5. Conclusioni: Le proposte della Commissione
 - 5.1 Linee guida per le proposte
 - 5.2 CPTA: "superamento" attraverso "svuotamento"
 - 5.3 Riforma del sistema: proposte di modifica alla normativa vigente
 - 5.4 Categoria residuale: *immigrati non identificati* e che *resistono all'identificazione*
 - 5.5 Diritti e doveri del trattenuto
 - 5.6 Respingimento
6. Le proposte della Commissione per un'evoluzione dei CPA
7. Le proposte della Commissione per l'asilo: superamento dei CID e introduzione di un "Sistema nazionale" unico di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati
8. Gestione CPTA, CPA e CID
9. Proposte per la trasparenza dei centri
 - 9.1 Accesso ai centri per enti e associazioni, enti locali e stampa

Documento di sintesi
Conclusioni

Allegato1 – Il Questionario

Allegato2 – Elaborazione dati

Reference

1. Decreto istitutivo della Commissione (2 persone invitate non hanno potuto partecipare ai lavori della Commissione: Daniela Pompei e Gianni Amelio)
2. Giurisprudenza della Corte Costituzionale
3. Schede delle visite ai centri effettuate
4. Questionari ricevuti dalla Commissione
5. Tabella "Tempi di trattenimento nei Centri per espellendi" nei vari Stati Europei
6. Foto

1. Presentazione del lavoro della Commissione

Premessa

Il Sistema dei Centri di accoglienza e dei Centri di trattenimento per cittadini extra comunitari irregolarmente presenti sul territorio nazionale è frutto di un'evoluzione complessa e travagliata.

Si tratta di un'evoluzione, normativa ed organizzativa, che ha già attraversato due legislature, ma che non ha ancora portato ad un assetto ampiamente condiviso nel Paese, né risultati soddisfacenti.

E questo anche in ragione delle implicazioni che hanno ispirato dapprima l'introduzione di tali strutture nel nostro ordinamento e, con l'andare del tempo, la diversa interpretazione della loro funzione e la loro utilità rispetto al fenomeno generale dell'immigrazione.

Il Ministro dell'Interno nel costituire la Commissione ha voluto marcare una scelta precisa in materia, al fine di voler superare i limiti di un confronto che spesso ha assunto i toni poco produttivi delle "barriere contrapposte": con le posizioni estreme di chi guarda ai Centri come ad un elemento unico ed indispensabile per arginare e regolare l'ingresso indiscriminato di stranieri nel nostro territorio, e chi, invece, li ritiene privi di qualsiasi utilità e vorrebbe vederli aboliti subito.

All'interno di questo dibattito, si collocano poi anche le differenti analisi formulate dall'esperienza degli Enti territoriali e dall'Associazionismo di settore, impegnati da anni e con professionalità nel campo della gestione dell'accoglienza, della assistenza, della mediazione culturale e dell'integrazione sociale.

Sono tutte queste, testimonianze del forte coinvolgimento di una società civile che vuole partecipare attivamente alla discussione e farsi carico della propria fetta di problema, per contribuire alla costruzione di un più efficace sistema di gestione del fenomeno immigrazione. Obiettivo questo che trova quasi tutti d'accordo.

L'obiettivo della Commissione

E' noto l'impegno con cui vari Governi si sono confrontati su questo nodo cruciale della politica dell'immigrazione.

All'inizio di questa legislatura il fatto di affidare ad una Commissione ad hoc l'incarico di " *procedere anche attraverso appositi sopralluoghi, ad un'indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e di situazione della vivibilità di tutte le strutture destinate al trattenimento temporaneo ed all'assistenza degli immigrati irregolari, nonché all'ospitalità dei richiedenti asilo, tenute ad assicurare la tutela della dignità della persona e il rispetto dei diritti fondamentali*", è stato proprio per favorire la " *formulazione di proposte e suggerimenti sulle possibili strategie future* ", basate sulla concretezza dei fatti e sulla conoscenza diretta delle attuali risposte del sistema, nella consapevolezza generale che l'attuale sistema si è rivelato né sufficiente né efficace.

L'idea di fondo è stata dunque quella di "andare a vedere" sul campo e nella massima trasparenza il meccanismo oggi in funzione, cercando di seguire un ordine logico che immaginasse il percorso tipo dell'immigrato (l'indagine è partita con la prima tornata di visite a al Centro di Accoglienza di Lampedusa ed ai Centri di Identificazione e di Permanenza Temporanea di Crotona quali frontiere di primo impatto per l'immigrato) e di concludere i lavori entro 31 dicembre 2006.

Il metodo della Commissione

Si è proceduto di conseguenza intervistando, in primo luogo, e in piena autonomia, la popolazione ospitata o trattenuta nelle diverse tipologie dei Centri.

Sono stati visionati i livelli dei servizi garantiti dagli enti gestori (alloggi, mensa, medicina, informazione legale, assistenza legale, tempo libero) - affidatari dell'incarico sulla base di precisi contratti con la Pubblica Amministrazione - le procedure amministrative ed i controlli adottati dagli organi di polizia, le eventuali sinergie con le strutture del Sistema sanitario nazionale e le progettualità esistenti, nonché il clima complessivo dei rapporti umani interni alle strutture.

Ma l'approccio non poteva e non si è limitato all'acquisizione di elementi sulla vita interna ai Centri.

Ed infatti sin dalla prima visita, allo scopo di acquisire l'opinione sulle condizioni vita nei centri e sull'impatto che questi determinano sul territorio ove hanno sede, sono stati ascoltati Prefetti, Questori, Forze dell'ordine e di polizia coinvolte, Autorità e rappresentanti degli Enti territoriali (ovunque il Sindaco e Assessori provinciali e regionali con delega in materia), delegazioni delle Associazioni di settore, Associazioni di legali e di medici, Autorità sanitarie.

Il tutto è avvenuto attraverso visite che hanno toccato tutti i Centri operanti sul territorio nazionale, più due giornate di incontri all'estero in Francia ed in Spagna, rispettivamente a Parigi ed a Madrid, nel corso delle quali è stato possibile svolgere un lavoro difficile ed impegnativo anche grazie all'apporto delle Prefetture – Uffici Territoriali di Governo.

A conclusione di ogni visita – pur rinviato un giudizio complessivo alla conclusione dei lavori - si è ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni circa possibili miglioramenti da attuare in tempi brevi in quanto non richiedenti alcun cambio di norme.

La commissione ha avuto l'opportunità di incontrare rappresentanti di varie associazioni non governative, organizzazioni internazionali, personalità politiche con particolare competenza riguardo a decisioni in merito all'immigrazione. E persone o enti che hanno espresso il desiderio di informare la commissione del proprio punto di vista.

La commissione ha inoltre prodotto un elaborato questionario che è stato inviato a tutte le questure e prefetture delle città in cui i centri sono presenti.

I dati così ottenuti pur essendo parziali e incompleti hanno contribuito a guidare la commissione su determinate proposte e possibili conclusioni.

Materiale acquisito

La Commissione ha anche ricevuto ingenti quantità di materiale informativo da varie associazioni enti e persone e ha avuto accesso a materiale precedentemente prodotto e pubblicato sulla questione in particolare dei CPTA e della migrazione in generale.

La composizione della Commissione

In questa linea di azione, per garantire la massima obiettività e favorire la più ampia convergenza possibile nella elaborazione delle proposte da sottoporre al Ministro dell'Interno, un significato particolare ha assunto la composizione della Commissione.

L'aver affidato la presidenza dell'organismo ad un rappresentante delle Nazioni Unite, prevedendo un'ampia e maggioritaria partecipazione degli Organismi e degli Enti di tutela, la presenza dell'Associazione dei Comuni d'Italia accanto ai due prefetti rappresentanti dell'Amministrazione dell'interno, è stato infatti un elemento di novità, registrato con molta attenzione da tutti gli interlocutori incontrati e, in particolar modo, nel corso delle visite all'estero.

Al riguardo va evidenziato che i componenti della Commissione, portatori ciascuno di proprie valutazioni e posizioni sul fenomeno oggetto dell'indagine, così come su alcuni specifici punti della relazione, talora divergenti, sono comunque addivenuti alla comune formulazione del presente rapporto.

2.1 Immigrazione: i dati dell'Irregolarità

Nel corso del 2005 i mezzi navali italiani (Marina militare, Guardia di finanza, Capitaneria di porto, Carabinieri) hanno tratto in salvo 22.939 persone spesso nel corso di operazioni di salvataggio rischiose. Si tratta di un dato che mette in evidenza un orientamento aperto dell'Italia ad una lettura delle disposizioni nazionali ed internazionali sulla sicurezza in mare, confermando una tradizione umanitaria che fa onore al nostro paese. Per fare una stima dell'irregolarità In Italia non basta però guardare i numeri degli sbarchi.

La gestione del fenomeno immigratorio dal 1986 ad oggi è stata attuata attraverso un sistema misto di sanatorie/regolarizzazioni (legge 943/1986: 118.349 cittadini stranieri regolarizzati; legge 39/1990: 234.841 cittadini stranieri regolarizzati; legge 617/1996: 258.761 cittadini stranieri regolarizzati; D.P.C.M. 16 ottobre 1998: 217.000 cittadini stranieri regolarizzati; legge 189/2002 e legge 222/2002: 646.000 cittadini stranieri regolarizzati), nonché di decreti annuali – ma non sempre – di programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori (alcuni dati sulle unità autorizzate per lavoro subordinato, anche stagionale, ed autonomo: 20.700 nel 1999; 63.000 nel 2000; 19.400 nel 2001; 67.500 nel 2002; 19.500 nel 2003; 175.000 nel 2004, di cui 95.500 per cittadini provenienti dai paesi neo comunitari; 159.000 nel 2005 di cui 79.500 per cittadini provenienti dai paesi neo comunitari; 520.000 nel 2006).

E' evidente come, malgrado il costante aumento di autorizzazioni all'ingresso e di regolarizzazioni delle presenze irregolari, continui a persistere una distanza sensibile tra i meccanismi di ingresso messi a disposizione dall'attuale legislazione e la pressione migratoria, che percepisce tra l'altro l'Italia come Paese di ingresso in Europa, non necessariamente come Paese di permanenza stabile/ definitiva.

La causa principale dell'arrivo ed anche della permanenza sul territorio nazionale di cittadini stranieri irregolari è indubbiamente legata alla ricerca di una occupazione lavorativa. Il mercato del lavoro peraltro è piuttosto vario per cui, a fronte di un considerevole numero di presenze irregolari ma comunque occupate informalmente nel mercato del lavoro, e in condizioni non necessariamente di bieco sfruttamento, esistono anche fasce di lavoratori irregolari decisamente sfruttate, nonché sacche di disoccupazione continuata/alternata. Si aggiunga inoltre come la recente riforma del mercato del lavoro non sia stata recepita dalla legislazione in materia di immigrazione, laddove il contratto di soggiorno richiesto al lavoratore straniero per il rinnovo del permesso di soggiorno ha come elementi distintivi la stabilità e la continuità del rapporto lavorativo, che difficilmente si adattano al mercato del lavoro italiano che tende invece ad utilizzare figure contrattuali più flessibili/precarie.

Attualmente il numero di cittadini irregolarmente soggiornanti può essere stimato attorno ad almeno 300.000. Una cifra che assume proporzioni maggiori se si pensa che i 14 CPTA presenti nel territorio nazionale offrono attualmente una capienza di 1.940 posti in totale che, in considerazione di una ipotetica rotazione ogni 60 giorni, potrebbe al massimo accogliere, nell'arco di un anno, 11.742 persone. Quest'ultimo dato si riduce ulteriormente, posto che nella realtà i CPTA non sono sempre pieni e soprattutto il tasso di identificazione con relativo rimpatrio è ben lungi dall'essere al 100%. Si crea quindi una situazione paradossale, in cui a fronte di un certo numero di irregolari presente sul territorio ed un certo numero di posti disponibili nei CPTA è la casualità a determinare i trattenimenti nonché i conseguenti accompagnamenti alla frontiera.

Per razionalizzare il sistema, oltre a prevedere possibili regolarizzazioni caso per caso per coloro che sono trattenuti nei CPTA (ad esempio: donne vittime della tratta, anziani, assistenti familiari), si potrebbero ipotizzare e potenziare alcuni percorsi in fase di ingresso. Si pensi ad esempio alla programmazione dei flussi ed alla sua attuale casualità in termini temporali: una programmazione effettuata in tempi certi e determinati diminuirebbe la pressione di quanti vorrebbero fare ingresso in maniera regolare. La creazione di un canale preferenziale per gli ingressi dei lavoratori stagionali (indipendente dalla programmazione dei flussi per lavoro subordinato non stagionale e con una procedura *ad hoc* per la richiesta del nulla osta) favorirebbe il ritorno di questi nel Paese di origine ed il repentino ingresso per la stagione successiva. L'introduzione di sponsor incoraggerebbe invece la creazione di un nuovo canale d'ingresso, ma con le dovute cautele per evitare che

possa essere uno strumento adoperato dalle organizzazioni malavitose. Forme di ingresso più agevolate per garantire il ricongiungimento del coniuge, limitando i termini ed i requisiti richiesti per il rilascio del nulla osta all'ingresso, sarebbe un ulteriore deterrente contro i ricongiungimenti irregolari.

Ovviamente si raccomanda di ricorrere all'espulsione come *extrema ratio* e per determinate categorie, escludendo, ad esempio, i migranti economici in grado di provare un rapporto lavorativo in atto, coloro i quali abbiano già un familiare presente regolarmente sul territorio ed in grado di provare il possesso dei requisiti per il ricongiungimento familiare ed i richiedenti asilo.

Nelle tabelle che seguono sono riportati i dati relativi ai cittadini stranieri:

- respinti alla frontiera;
- allontanati dal territorio nazionale, con l'indicazione dei diversi provvedimenti adottati;
- espulsi con l'ordine del Questore e inottemperanti a detta misura.

Stranieri respinti alla frontiera e allontanati dal territorio nazionale

Stranieri	2003	2004	2005	2006
Respinti alla frontiera	24.202	24.528	19.646	20.547
Allontanati dal territorio nazionale	40.951	35.437	34.660	24.902

Stranieri allontanati dal territorio nazionale suddivisi per tipo di provvedimento

Stranieri	2003	2004	2005	2006
Respinti dai Questori	3.195	2.563	4.232	2.132
Ottemperanti: all'ordine del Questore	591	733	858	866
all'intimazione	7.535	6.945	2.585	214
Espulsi con accompagnamento alla frontiera	18.844	16.270	15.644	12.562
Espulsi su provvedimento Autorità Giudiziaria	885	930	1.046	835
Riammessi nei paesi di provenienza	9.901	7.996	10.295	8.293
Totale allontanati dal territorio nazionale	40.951	35.437	34.660	24.902

Stranieri espulsi con l'ordine del Questore

Stranieri	2003	2004	2005	2006
Ordinati dai Questori	37.845	40.944	60.354	73.771
Inottemperanti	37.254	40.210	59.496	72.805

2.2 Legislazione italiana: la normativa sui CPTA in sintesi

La diffusione dei Centri di trattenimento come strumento di contrasto dell'immigrazione clandestina si riscontra in tutta Europa (*Reference 5* - Tabella "Tempi di trattenimento nei Centri per espellendi" nei vari Stati Europei) in ogni Stato membro a partire dal 1995, con l'entrata in vigore degli accordi di Schengen (26 marzo 1995) e con l'adozione di una politica europea di contenimento nei confronti di flussi migratori sempre più consistenti.

Nel 1998 la legge n. 40/1998, all'articolo 12, istituisce la nascita dei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA). La *A* indica il carattere umanitario e di accoglienza che queste strutture dovevano avere per essere distinte da strutture carcerarie. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 105/2002 in tema di accompagnamento coattivo alla frontiera, fu emanato il decreto legge n. 51/2002 convertito, con modificazioni, nella legge n. 106/2002.

Pochi mesi dopo è stata invece varata la L. 189/02. La legge 189/2002 introduce numerose modifiche soprattutto per ciò che attiene le misure repressive, i controlli in frontiera, gli accordi di riammissione e la normativa disciplinante i provvedimenti di espulsione. Vengono modificate le procedure riguardo le modalità del trattenimento, i tempi e il periodo di interdizione dall'area di Schengen.

Con le sentenze n. 222 e 223 del 2004 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di norme di centrale importanza nell'ambito del sistema degli allontanamenti. Infine con decreto legge n. 241/04 convertito nella L. 271/04, oltre a modificare le norme penali (sostanziali e processuali) e le procedure sui ricorsi e convalide in materia di espulsione, la norma ha trasferito la competenza di queste ultime dal giudice togato al giudice di pace.

Sintesi legge 189/2002 e differenze con la legge 40/98

Sintesi legge 40/98

Sintesi legge 189/2002

Chi emette le espulsioni?	Il Prefetto	Il Prefetto
Chi notifica le espulsioni?	Il Questore*	Il Questore
Lo straniero può fare ricorso contro il decreto di espulsione?	Sì, entro 5 giorni dalla notifica e la sentenza deve avvenire entro i 10 giorni successivi	<i>Si, entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento di allontanamento</i>
Se l'espulsione è convalidata, cosa avviene?	Si ha un periodo di interdizione deall'area Schengen pari a 5 anni	<i>Si ha un periodo di interdizione dall'area Schengen pari a 10 anni</i>
Il trattenimento nei CPTA è obbligatorio?	No, facoltativo**	<i>Si, salvo indisponibilità di posti nel Centro</i>
Chi convalida l'ordinanza di trattenimento?	Il Giudice Ordinario***	Il Giudice Ordinario (nella prima fase di attuazione della Legge) <i>Il Giudice di Pace a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 271/04</i>
Quanto deve durare il trattenimento?	Massimo 20 giorni , più 10 di proroga	<i>30 giorni più eventuali altri 30 di proroga</i>
A cosa è finalizzato il trattenimento?	Al rimpatrio dello straniero	Al rimpatrio dello straniero
In caso di mancato rimpatrio entro i termini stabiliti, cosa succede?	Lo straniero ha diritto a essere rilasciato dal CPTA, ma deve allontanarsi volontariamente dal territorio italiano entro 15 giorni	Lo straniero ha diritto a essere rilasciato dal CPTA, ma deve allontanarsi volontariamente dal territorio italiano <i>entro 5 giorni. Il mancato rispetto a tale ordine, salvo sussista un "giustificato motivo", comporta (con le modifiche introdotte con la L. 271/04) la commissione di un reato che, determina l'arresto obbligatorio e il giudice per direttissima reclusione fino a cinque anni (l'illecito viene trasformato da contravvenzione a delitto) Si procede in ogni caso all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera</i>
In caso lo straniero allontanato faccia un nuovo reingresso, cosa accade?	L'illecito è classificato come una semplice contravvenzione punibile da sei mesi ad un anno.	<i>L'illecito è classificato come delitto. Si procede comunque all'arresto obbligatorio. Lo straniero è punito con una pena alla reclusione da uno a cinque anni</i>

*art. 13, comma 2 T.U.

** art. 14 comma 1 T.U.

*** art. 14 comma 4 T.U.

Nel 1998, quando i CPTA furono istituiti, l'emergenza del momento portò ad una individuazione d'urgenza delle strutture da adibire a tale scopo, tanto da determinare delle disparità fra le sedi e le modalità di gestione dei Centri fin dalla loro istituzione. Nel 2000 il Ministro dell'Interno ha emanato una "Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza Temporanea e di Assistenza" che include anche una "Carta dei diritti e dei doveri" per il trattenimento delle persone ospitate nei centri. Dopo questa fase, nel 2002 il Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno ha individuato delle linee guida comuni per armonizzare tra loro tutti i Centri di Permanenza.

La gestione dei centri è proseguita fino al 31.12.06 sulla base di ordinanze di Protezione Civile, assunte a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza di volta in volta rinnovata. L'individuazione dell'ente gestore è avvenuta finora sulla base sostanzialmente di una "licitazione privata". In sostanza spetta al Prefetto valutare la competenza, la professionalità e l'offerta economica di enti pubblici o privati che si propongono per la gestione dei CPTA. Le convenzioni si differenziano a seconda che l'immobile sia o meno di proprietà demaniale, ma prevedono in tutti i casi la durata di due anni, la necessità di comunicare le liste nominative degli operatori alla Prefettura, la nomina di un funzionario responsabile e l'individuazione di singoli servizi di competenza dell'ente gestore.

Tabella 3: tipologia servizi dell'ente gestore/dati Ministero dell'Interno

Il servizio di assistenza generica	La mediazione linguistica/culturale
Comprende	
	l'assistenza sociale e psicologica
	l'informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, i diritti e i doveri e dello straniero
	l'interfaccia ospiti/istituzioni e l'intrattenimento
	distribuzione dei pasti
	Barberia e lavanderia
Nella gestione amministrativa	La registrazione degli ospiti
Rientrano	
	l'invio di monitoraggi periodici alla Prefettura e al Ministero dell'Interno
	la registrazione dei visitatori
	la tenuta del magazzino e della corrispondenza degli ospiti
	la custodia di effetti e risparmi personali di ciascun ospite
L'assistenza sanitaria offerta prevede	visita d'ingresso e primo soccorso ¹
	Fornitura di medicinali ordinari
	la tenuta di apposita scheda sanitaria per ciascun ospite

Alcuni aspetti relativi ai singoli servizi specificati vengono ulteriormente chiariti negli allegati alla convenzione tipo. In particolare, per quanto riguarda la *dimensione del servizio* e il *numero di operatori*, questi devono essere proporzionali al numero di presenze quotidianamente registrate; tutti gli standard previsti devono essere garantiti dall'Ente gestore pena applicazione di penale. Negli allegati è specificato che gli standard

¹ Assistenza sanitaria, espletata con ambulatorio inserito all'interno della struttura. E' previsto anche il trasferimento di casi gravi presso gli ospedali, fermo restando quanto previsto dagli articoli 34, 35, 36 del T.U. 286/1998

minimi devono garantire per un massimo di 50 ospiti, 3 operatori, da 50 a 150 ve ne devono essere 9, per cifre superiori, ogni 20 va aggiunto un operatore in più.

Anche l'orario del servizio di assistenza medica, dovrebbe variare in base al numero degli ospiti, questo per sottolineare l'esigenza di garantire accoglienza e assistenza proporzionalmente al numero di stranieri. Il presidio medico (ambulatorio con infermiere professionale) deve essere in funzione dalle 6 alle 8 ore se vi è un massimo di 150 ospiti; aperto per 24 ore, invece, dai 300 ospiti in su. In ogni centro deve essere prevista la presenza di psicologi, assistenti sociali, mediatori culturali e interpreti rispettivamente per 8, 18 e 36 ore settimanali fino a un massimo di 50 immigrati. Rientra nei parametri della convenzione anche la composizione dei pasti, la qualità degli alimenti, la manutenzione delle attrezzature e la pulizia dei locali.

2.3 Centri e tipologia: analisi sintetica

(CPTA). Attualmente i Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza operativi, con una ricettività complessiva di 1940 posti, sono i seguenti:

1. Bari-Palese, area aeroportuale – 200 posti;
2. Bologna, Caserma Chiarini – 95 posti;
3. Brindisi, Contrada Restinco – 180 posti;
4. Caltanissetta, contrada Pian del Lago – 96 posti;
5. Catanzaro, Lamezia Terme – 75 posti;
6. Crotone, Località Sant'Anna – 129 posti;
7. Foggia, Borgo Mezzanone – 220 posti; (*Foggia è formalmente un CPTA, ma è usato di fatto come CPA e CID;*)
8. Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 252 posti;
9. Milano, Via Corelli – 140 posti;
10. Modena – Località Sant'Anna – 60 posti;
11. Ragusa, ex stabilimento Somicem – 60 posti;
12. Roma, Ponte Galeria – 300 posti;
13. Torino, Corso Brunelleschi – 96 posti;
14. Trapani, Serraino Vulpitta – 57 posti;

(CPA). I Centri di Accoglienza sono state disposti in seguito al decreto legge 451/1995, convertito nella legge 563/1995 (cosiddetta legge "Puglia") ed il relativo regolamento di attuazione (D.M. n. 233/1996). Il decreto è la fonte normativa che legittima gli interventi umanitari a favore degli stranieri irregolari nel periodo in cui, seppure in presenza di una situazione di incertezza sulla loro posizione giuridica, incombe comunque l'urgenza di prestare un primo soccorso ed assicurare i primari interventi di aiuto ed assistenza alla persona.

I Centri di Accoglienza sono, quindi, strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale, per un arco temporale limitato all'adozione del provvedimento che ne legittimi la permanenza sul territorio ovvero che ne disponga l'allontanamento.

Attualmente i Centri di Accoglienza operativi sul territorio nazionale, con una ricettività di 2394 posti, sono:

1. Bari-Palese, area aeroportuale – 600 posti (attualmente in fase di ristrutturazione);
2. Crotone, località Sant'Anna – 678 posti;
3. Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 310 posti;
4. Foggia, Borgo Mezzanone – 290 posti;
5. Siracusa, Cassibile – 200 posti;

Allo scopo di garantire agli stranieri sbarcati una immediata assistenza, con Decreto Interministeriale del 16/02/2006, è stata modificata la natura giuridica del centro situato Lampedusa (Agrigento), trasformandolo in

un Centro di Primo Soccorso e Assistenza, prima che gli stessi vengano trasferiti presso i Centri di Accoglienza - dopo una permanenza di 24/48h - o presso un CPTA o un CID. Il centro di Lampedusa ha una capienza di 186 posti. Inoltre – sempre in Sicilia - esistono punti di Primitivo soccorso ed appoggio a Pantelleria, Linosa, Licata e Pozzallo.

(CID). Con l'art. 32 della legge n.189/2002 (legge Fini-Bossi) è stato previsto che il trattenimento dei richiedenti asilo sia attuato - nei casi specificatamente indicati (art. 1 bis lettere a, b, c e comma 2 lett. a) - in apposite strutture di Identificazione. Nel Regolamento (D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303) si specificano le modalità del trattenimento.

In particolare gli stranieri possono essere trattenuti nei CID per il tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato:

- per verificare o determinare la nazionalità o identità degli stranieri;
- per accertare gli elementi su cui si basa la relativa domanda di asilo;
- in dipendenza del procedimento per il riconoscimento del diritto di essere ammesso nel territorio dello Stato.

Il trattenimento inoltre deve essere disposto per gli stranieri che:

- sono entrati in Italia eludendo i controlli di frontiera o in condizioni di soggiorno irregolare e che hanno fatto domanda di asilo;
- sono già destinatari di un precedente provvedimento di espulsione o respingimento, ed hanno presentato domanda di asilo.

I Centri di Identificazione attualmente operativi, per un totale di 730 posti disponibili sono:

- Milano - 20 posti
- Crotone - 300 posti
- Foggia - 200 posti
- Trapani - 210 posti (unico CID separato dalle altre strutture)

3.1 Il Questionario: analisi dei dati raccolti

Per acquisire dati sulla popolazione dei CPTA la Commissione ha prodotto un elaborato questionario che è stato inviato a tutte le Questure e le Prefetture delle città in cui risiedono i centri.

I dati pervenuti sui 14 CPTA (Foggia è un CPTA che però funge da CPA), 4 CPA e 4 CID, per un totale di 16 questure/prefetture interessate, non consentono un'analisi complessiva degli stessi a causa della notevole eterogeneità e incompletezza delle risposte²:

Si propongono alcune considerazioni di massima, individuando le linee di tendenza più marcate e gli elementi emergenti di maggiore interesse, basandosi anche su quanto verificato durante le visite della Commissione. Su questi elementi sarebbe tuttavia opportuno prevedere uno studio più approfondito sulla base di dati certi.

CPTA

- 1) Nel periodo 2005 – 2006, risultano tradotti nei vari cpta un totale di circa 25 mila stranieri, a circa 22 mila (88%) dei quali è stato convalidato il trattenimento dal giudice entro i termini di legge.
- 2) Dei trattenuti, oltre 6 mila e 500 (30%) risultano già identificati all'ingresso. Il trattenimento si spiega quindi con motivazioni di ordine organizzativo (reperimento del documento di viaggio consolare e/o del vettore) e non identificativo. Non vi sono dati reperibili per conoscere il numero di persone identificate successivamente nei 30+30 giorni del trattenimento. E' presumibile comunque che gli identificati siano stati poi allontanati dal territorio nazionale. Diversamente quanti, fra trattenuti e convalidati, non abbiano collaborato all'identificazione nei 60 gg massimi di trattenimento, è possibile siano poi rimasti in Italia con una intimazione a lasciare il Paese entro 5 gg, di fatto inapplicata. Si tratta della categoria dei c.d. intimati, che finisce per essere di molto superiore a quella degli effettivamente allontanati, sia per i problemi identificativi che per i limiti di capienza degli attuali cpta.
- 3) Oltre ai cittadini rumeni - la cui situazione è singolare (vedi riquadro successivo), le altre nazionalità più rappresentate nei cpta sono i cittadini del Marocco (oltre 2.600 presenze: 12%), che rispetto al dato sui soggiornanti regolari in Italia risultano al 10%. Seguono, con valori che si attestano tra le 900 e le 1.000 presenze (circa il 4% del totale), la Nigeria, la Palestina e la Tunisia. In riferimento alla presenza nigeriana, questa è parsa molto marcata nei cpta destinati alle donne, tradotte qui per lo più in occasioni di operazioni di polizia nelle strade. Oltre alle suddette nazionalità, si segnalano, nella lista delle presenze, il gruppo dei moldavi e degli iracheni, rispettivamente con 638 (2,9%) e 625 (2,8%) unità.

² a) periodi di rilevazione (iniziale e finale) che risultano in parte diversi;

b) completezza dei dati che, in alcuni centri, non consentono di conoscere il numero dei trattenuti convalidati (1) e/o degli allontanati dopo i primi 30 giorni (2), delle ragioni del trattenimento (4) e della loro nazionalità (3 + 1 cpa di Lampedusa/Agrigento);

c) erroneità dei dati totali e/o di quelli parziali forniti in diversi centri;

d) poca chiarezza in alcune risposte e resa con una formattazione che ha costretto a una completa riscrittura di alcuni dati, favorendo il rischio di una lettura errata nonché il prolungamento dei tempi di elaborazione dei dati stessi.

La causa di questi problemi va ricercata, in parte, nella complessità del questionario proposto, nella frammentazione dei punti oltre che nell'apparente duplicazione degli stessi, che può aver indotto in errore i compilatori delle risposte. Alcuni dati, anche di immediata importanza, devono essere recuperati attraverso calcoli e valutazioni deduttive, passibili di errore alla luce di quanto detto.

- 4) Riguardo ai motivi del trattenimento, e quindi alle tipologie di stranieri presenti, risultano prevalenti, nell'ordine, gli espulsi per non aver ottemperato al primo ordine di lasciare il territorio (2.800 circa, pari a più di un quinto del totale); i destinatari di decreti di espulsione per ingresso irregolare (2.700 circa, pari a un 20% del totale); gli ex detenuti³ (2.300 circa, pari a quasi il 17%, ma i dati sono incompleti); gli *overstayers*, ossia quanti sono entrati regolarmente ma sono poi rimasti oltre la scadenza del permesso di soggiorno (1.600 circa, pari al 12%).
- 5) Con riferimento all'espulsione comminata nei confronti di detenuti ed ex detenuti, non è possibile procedere ad un'analisi completa in mancanza dei dati complessivi e/o parziali di alcuni cpta come Roma, Modena, Bari, Crotone, Milano. Al contrario, durante le visite della Commissione, questi centri sono risultati avere un numero significativo di detenuti ed ex detenuti. Peraltro, la compresenza di ex detenuti con le altre categorie di trattenuti è stata indicata da tutte le autorità locali, oltre che da enti gestori e, a volte, dagli stessi espellendi, come uno dei problemi principali nei cpta. Questa presenza rilevante è confermata dai dati di Lamezia Terme (58%), di Gorizia (49%), di Bologna (47%), che presentano percentuali di detenuti ed ex detenuti sul totale dei convalidati molto elevate e superiori al 45%. Più contenute, anche se da considerare, le percentuali di Caltanissetta (15%). Sorprendentemente basso risulta il 16% di Torino, rispetto a quanto riscontrato durante la visita della Commissione. Non si deduce dai dati reperibili se questa categoria rientri fra gli identificati all'ingresso e quale sia poi il tasso di allontanamento effettivo ottenuto attraverso il trattenimento nei cpta.
- 6) E' presumibile che palestinesi e iracheni siano stati tra i richiedenti asilo che hanno presentato domanda dopo la traduzione nei CPTA (circa 4%). Non è possibile individuare con esattezza la percentuale di riconoscimenti, ma tra tutti può essere segnalata Caltanissetta dove, su 34 stranieri che hanno presentato domanda di asilo dopo il trattenimento, tutti hanno ottenuto il riconoscimento dello status. Va rimarcato che i CPTA del Meridione sono generalmente destinati alle persone che arrivano attraverso gli sbarchi nelle isole siciliane, laddove quelli del Settentrione sono maggiormente utilizzati per gli irregolari già sul territorio.
- 7) Manca una rilevazione dei cittadini stranieri tradotti nei centri per due o più volte: solo Milano, Lamezia Terme, Ragusa e Brindisi forniscono il dato, rispettivamente con 26, 17, 7 e 3 persone trattenute per due o più volte. Sarebbe stato utile avere un quadro meno carente, anche per verificare l'efficacia del sistema: chi infatti non viene allontanato entro i 60 gg riceve, come detto, una intimazione a lasciare il Paese entro i 5 giorni che, di regola, non ha seguito. Il rischio è quindi che la persona venga nuovamente fermata e tradotta nel centro, con esito invariato se non collabora alla propria identificazione.
- 8) Il tasso di allontanamento effettivo dai CPTA si ottiene dividendo il numero degli stranieri allontanati entro i 30 + 30 giorni per il numero dei trattenimenti convalidati. Purtroppo non è possibile avere il dato per tutti i CPTA. Comunque laddove il dato è stato fornito, emerge una situazione diversificata da Centro a Centro sia in riferimento alla complessiva capacità di allontanamento sia rispetto al periodo entro il quale l'allontanamento viene eseguito (30 e 60 giorni). Per i 6 CPTA per i quali è stata possibile un'elaborazione, si passa complessivamente dal 52% di Modena al 73% di Ragusa (dove peraltro 2/3 delle trattenute era di cittadinanza rumena). Degli altri 7 cpta, 2 non hanno fornito dati e 5 evidenziano incongruità tra parziali e totali. In sostanza su ogni 10 trattenuti in media 6 vengono successivamente espulsi con accompagnamento alla frontiera. In particolare, entro i primi 30 giorni, solo a Roma il tasso effettivo di allontanamento supera il 50% mentre negli altri casi si va dal 49,3% di Ragusa al 15,3% di Trapani.
 In molti casi non si dà luogo all'espulsione perché non si riesce a procedere all'identificazione. Emblematico il caso di Caltanissetta, dove, 2026 su 2082 sono gli stranieri rilasciati per decorrenza dei termini per impossibilità di procedere all'identificazione. Essi rientrano nella categoria degli intimati, di cui si è detto prima.
- 9) Rispetto agli stranieri spostati verso altri centri, il dato più significativo è quello di Roma, dove si registra la percentuale maggiore di stranieri giunti da altri centri pari a 431 su un totale nazionale di oltre

³ In questa voce i trattenuti in quanto espulsi in attesa del N.O. dell'Autorità Giudiziaria, i destinatari di un provvedimento di espulsione come sanzione sostitutiva/alternativa alla detenzione, gli espulsi come misura di sicurezza e gli espulsi dopo la detenzione in carcere.

600 casi registrati dalle strutture che hanno inviato dati in merito. Sui motivi di trasferimento non vi sono i dati di tutti i 13 CPTA, ma attraverso quelli disponibili emerge come i motivi prevalenti siano di ordine pubblico e di esecuzione dell'espulsione. Quest'ultimo dato è significativo se si pensa che Roma è un punto nevralgico poiché munito di due aeroporti internazionali attraverso cui vengono effettuati i rimpatri. Rispetto invece ai motivi di ordine pubblico è significativo che il dato sia così rilevante.

CPA

- 10) Con riferimento ai CPA, la riflessione parte dal centro di Lampedusa, punto di arrivo dei principali sbarchi da cui si verificano i successivi trasferimenti verso 4 dei restanti CPA (15761 verso Crotone, 4129 verso Foggia, 4054 verso Caltanissetta, 3715 verso Bari) oltre a quelli verso CPTA (746) e verso i CID (433). A questi circa 29 mila devono aggiungersi 1784 allontanati. Sommando i dati pervenuti dalle questure di Agrigento (gennaio 2005 – novembre 2006) e i 1673 di Siracusa (luglio 2005 – ottobre 2006), il numero di sbarchi dovrebbe aggirarsi sulle 35.400 unità. Risulta particolarmente basso il numero di richiedenti asilo (51) e di intenzionati a presentare domanda (327), alto invece il numero di respingimenti (6838) ivi registrato, segnalato dalla questura di Agrigento che ha competenza su Lampedusa. Alto è anche il numero di minori non accompagnati (1554), per la cui rilevazione dell'età si procede con radiografia del polso sinistro direttamente al poliambulatorio di Lampedusa. Non sono disponibili dati sui minori risultati eventualmente maggiorenni a seguito di perizia. Sulle nazionalità più presenti in 4 dei 5 CPA, si registrano: Marocco (circa 8500), Palestina (circa 5400), Eritrea, Tunisia e Iraq (circa 2200 ciascuno). Il tempo di permanenza medio va dai 20 ai 30 giorni, essendo le 36 ore di Lampedusa un caso a se stante. Piuttosto alto è il tasso di fughe rilevato con una media del 35%: si va dai 179 di Siracusa (11%), ai 1779 di Caltanissetta (35%), ai 7789 di Crotone (44%) e ai 2832 di Foggia (45%).

CID

- 11) Essendo i CID destinati ai richiedenti asilo, il tasso di fughe è qui molto più basso: 1 da Caltanissetta, 85 da Trapani (5%) e 270 da Foggia (9%). Dai dati pervenuti sulle autorizzazioni ad uscire dai centri durante il giorno, non risultano richieste a Caltanissetta e a Trapani, mentre a Crotone le 40 domande di uscita sono state tutte accolte. Con riferimento ai riesami: a Foggia 373 richieste con 94 esiti positivi, a Trapani 296 richieste con 62 esiti positivi, a Caltanissetta 20 con 1 positivo ed a Crotone su 61 riesami ben 35 positivi.

Rumeni: un caso particolare

Nei CPTA la presenza dei cittadini rumeni è nettamente superiore alle altre nazionalità: supera le 6.800 unità, pari al 31% del totale. Il dato sui rumeni regolarmente soggiornanti, invece, evidenzia un'incidenza del 12% sul totale della popolazione immigrata. Sulla base dei dati parziali, la loro presenza risulta più marcata nei CPTA di Roma, Torino, Bologna e Ragusa, dove 2/3 delle trattenute è costituito da donne rumene. La situazione dei cittadini rumeni è di singolare interesse perché, rispetto alle prime 5 nazionalità presenti regolarmente in Italia (Romania, Albania, Marocco, Ucraina e Cina), fino al 31 dicembre 2006, erano gli unici a poter entrare in Italia senza bisogno di visto, anche se poi un loro soggiorno protratto oltre il visto turistico (fino a 90 gg.) conduceva automaticamente allo stato di irregolarità. Si trattava quindi presumibilmente del gruppo nazionale irregolare più cospicuo, oltre ad essere la prima nazionalità tra i soggiornanti regolari in Italia. Fino al 31 dicembre 2006, sulla base dell'accordo bilaterale di riammissione dei propri cittadini tra l'Italia e la Romania, l'accompagnamento alla frontiera e quindi il rimpatrio dei rumeni si è potuto effettuare in quasi tutti i casi e di regola con relativa celerità. Questo induce a pensare che l'uscita dei cittadini rumeni dalle statistiche della popolazione trattenuta nei CPTA comporterà una forte riduzione della percentuale degli espulsi alla frontiera e quindi una diversa valutazione dell'efficacia dei CPTA. Comunque, con l'ingresso nella UE dal 1 gennaio 2007, i rumeni, in quanto cittadini europei, non possono più essere trattenuti nei CPTA.

3.2 Analisi dei costi

La Commissione ritiene che un'analisi dei costi complessivi relativi ai centri, che permetta di valutare il rapporto tra costi sostenuti ed efficacia del trattenimento per l'esecuzione dell'espulsione deve tenere conto dei seguenti elementi :

- i costi di costruzione, ristrutturazione e manutenzione delle strutture
- i costi di gestione
- i costi per la sorveglianza dei centri
- i costi per l'esecuzione coattiva dei rimpatri

La Commissione non è stata in grado di realizzare un'accurata analisi dei costi in quanto i dati richiesti non sono pervenuti.

La Commissione raccomanda che venga, comunque, effettuata un'analisi accurata poiché da quanto emerso i costi complessivi collegati al trattenimento risulterebbero estremamente elevati.

La Commissione è del parere che, attraverso un minore utilizzo dei CPTA, sarebbe possibile liberare risorse da destinare al rafforzamento delle misure di accoglienza e all'attuazione delle misure alternative all'espulsione illustrate nel presente Rapporto.

4.1. Trattenimento nei CPTA

Nella legislazione vigente la gran parte delle condizioni di irregolarità di soggiorno trovano come unica risposta l'espulsione. Si genera una spirale caratterizzata dalla produzione continua di provvedimenti espulsivi che risultano ben difficilmente eseguibili sia in ragione del loro numero eccessivo, sia in ragione del generarsi di un circolo vizioso di contrapposizione tra la Pubblica Amministrazione e lo straniero il quale, non vedendo la convenienza di un comportamento di trasparenza e di collaborazione con le Autorità, mette in atto diverse strategie di resistenza, prime tra tutte, l'occultamento dell'identità.

La Commissione ritiene, quindi, che l'approccio normativo complessivo al fenomeno andrebbe profondamente modificato riconducendo l'espulsione alla sua natura di provvedimento necessario da applicarsi come ultima ratio, laddove tutte le altre possibilità di regolarizzare si siano rivelate in concreto non possibili. L'efficacia dell'esecuzione coattiva degli allontanamenti (e pertanto la credibilità complessiva del sistema) risulta infatti fortemente legata alla necessità di ridurre tali provvedimenti ad un numero contenuto, sui quali la PS possa agire con efficacia disponendo delle risorse economiche e del personale necessario in rapporto all'entità del compito richiesto.

Dal lavoro di analisi condotto dalla Commissione è stato possibile evidenziare in particolare i seguenti elementi:

- La presenza, all'interno dei CPTA, di situazioni diversissime tra loro, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello dell'ordine pubblico nonché della condizione umana e sociale delle persone trattenute. Tale mescolanza, esasperata dalla elevata presenza di ex detenuti penalizza in modo particolare gli stranieri a cui carico sussistono solo provvedimenti di allontanamento conseguenti alla perdita di regolarità di soggiorno, nonché di persone più deboli e vulnerabili che sono esposte ad un clima di costante tensione e potenziale intimidazione interna ai centri.
- La presenza nei CPTA di circa il 30% (vedi riquadro al capitolo 3) di cittadini stranieri che risultano già identificati all'atto dell'ingresso nel centro, o che collaborano alla propria identificazione e nei cui confronti il trattenimento risulta finalizzato al solo conseguimento dei titoli di viaggio.
- La presenza rilevante nei CPTA di stranieri che erano stati regolari e il cui permesso di soggiorno non è stato più rinnovato in mancanza degli stringenti requisiti reddituali ed abitativi previsti dalla legge (irregolari di ritorno/overstayers); colpisce in particolare che sovente trattasi di persone aventi alle spalle periodi anche molto lunghi (superiori al decennio) di presenza continuativa in Italia;
- La presenza nei CPTA di stranieri unicamente destinatari di un provvedimento di espulsione con stranieri che, seppure espulsi, erano in attesa dell'esame della loro domanda di asilo è risultata particolarmente critica. La Commissione – durante le sue visite - ha constatato che i richiedenti asilo non avevano adeguato accesso a servizi di orientamento, informazione e tutela. La strutturazione di servizi dedicati ai richiedenti asilo nei CPTA è risultata infatti carente o in taluni casi del tutto assente.
- L'impossibilità per lo straniero trattenuto di ottenere dei benefici sia in relazione all'applicazione di

misure di rientro volontario, che in relazione alla durata dell'efficacia dell'espulsione, a seguito della messa in atto di comportamenti collaborativi finalizzati a favorire la propria identificazione;

- il numero complessivamente ridotto degli allontanamenti eseguiti direttamente dai centri (11.087 nel 2005, 7.350 nel 2006) rispetto al numero complessivo degli stranieri rintracciati in posizione irregolare (119.000 nel 2005 e 124.000 nel 2006);
- Nonostante il numero degli allontanamenti sia leggermente aumentato in seguito al prolungamento del periodo di trattenimento, non riscontriamo un adeguato bilanciamento tra l'accresciuta lentezza del turn-over e l'aumento dei costi complessivi per ogni singolo straniero trattenuto;
- una correlazione dell'efficacia degli allontanamenti con fattori slegati dall'applicazione della misura del trattenimento (quali l'esistenza di accordi di riammissione con i paesi terzi come nel caso della Romania, la collaborazione delle autorità consolari, la collaborazione dello straniero); sotto questo profilo va fatta un'attenta lettura dei dati relativi al numero degli allontanamenti eseguiti in relazione ai paesi di provenienza degli stranieri, al fine di evitare di dare una lettura errata dell'efficacia delle misure di allontanamento via CPTA;
- la presenza cospicua di stranieri che per diverse ragioni legate alla loro nazionalità o provenienza non vengono comunque mai rimpatriati e per i quali il trattenimento risulta del tutto inutile e produce un circolo vizioso:
- una presenza rilevante nei CPTA di cittadini stranieri ex detenuti nei cui confronti sarebbe stato possibile e necessario procedere all'accertamento dell'identità durante il periodo di esecuzione della pena.

La Commissione ha potuto riscontrare come molti centri sono strutturati secondo moduli che isolano tra loro le varie parti destinate all'alloggio ed ai servizi interni al centro (quali la mensa e i luoghi destinati alle attività ricreative). In alcuni centri tale divisione è estremamente rigida – realizzata attraverso vere e proprie recinzioni interne. Per potere accedere alle normali attività ricreative e sportive, nonché per accedere anche ai servizi di mediazione linguistica, orientamento, consulenza legale e psicosociale forniti dall'ente gestore, gli stranieri trattenuti vengono accompagnati dal personale di PS che provvede alla loro sorveglianza. Tale situazioni limitano o addirittura impediscono di fatto l'accesso dei trattenuti agli spazi d'ascolto e socializzazione, determinando una situazione di totale passività e inattività nella vita quotidiana e contribuendo in modo significativo ad innalzare la tensione interna al centro. Tale tensione costituisce spesso un motivo addotto per l'adozione di ulteriori e maggiori restrizioni all'agibilità interna, producendo un circuito negativo che si autoalimenta. La Commissione ha potuto riscontrare come nei casi nei quali la gestione della struttura è improntata alla libera circolazione interna al centro (compatibilmente con la divisione diurna tra uomini e donne e con lo svolgimento regolare delle varie attività del centro), e contemporaneamente vi è una forte offerta di servizi interni di ascolto e socializzazione, la vivibilità interna al centro risulta notevolmente più elevata e le tensioni e gli atti di autolesionismo ridotti.

4.2. Respingimento

La Commissione riconosce l'utilità dell'istituto del respingimento immediato alla frontiera al fine di impedire l'ingresso di uno straniero che tenta di entrare irregolarmente nel territorio dello Stato. I respingimenti alla frontiera costituiscono una parte assai importante degli allontanamenti eseguiti.

La Commissione sottolinea che il respingimento va attuato rispettando le norme di diritto interno ed internazionale che vietano tassativamente il respingimento di uno straniero verso territori ove la sua vita, sicurezza e libertà siano minacciate, ovvero ove possa essere sottoposto a trattamenti disumani e degradanti.

Il respingimento realizzato in attuazione di accordi di riammissione e di cooperazione di PS nel contrasto dell'immigrazione irregolare andrebbe pertanto attuato solo se nel Paese nel quale lo straniero viene respinto, sia previsto, nella norma e nelle prassi applicative, un pieno rispetto del diritto di asilo previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951, nonché un rispetto delle norme fondamentali di tutela dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali.

La Commissione rileva come manchino attualmente chiare disposizioni che prevedano di informare tempestivamente lo straniero della facoltà di presentare domanda di asilo al valico di frontiera o comunque nel luogo di primo arrivo. Alla frontiera lo straniero che intende richiedere asilo a volte evita il contatto con le Autorità (rappresentate in prima istanza dall'autorità di Polizia) e potrebbe quindi essere indotto a rinviare ad un momento successivo, ritenuto più "sicuro" la manifestazione della propria volontà di chiedere asilo.

Sotto il profilo della prassi riscontrata, la Commissione ha valutato molto positivamente l'avvio di una costruttiva collaborazione tra l'UNHCR, la CRI, l'OIM e le Autorità italiane nell'isola di Lampedusa; tuttavia l'impossibilità per l'UNHCR di entrare in contatto con agli stranieri fin dal momento dello sbarco non permette agli interessati di mettersi subito in contatto con degli enti di tutela dei diritti dei rifugiati.

Per ciò che attiene il provvedimento di respingimento disposto dal Questore (cosiddetto "respingimento differito") è stato possibile evidenziare come si è ricorso sovente a tale provvedimento specie nei confronti di cittadini stranieri sbarcati a Lampedusa e sulle coste della Sicilia.

Il respingimento disposto dal Questore suscita perplessità poiché lo straniero potrebbe essere allontanato senza che sia stato possibile per l'autorità giudiziaria convalidare il provvedimento di allontanamento.

4.3. Trattenimento nei CID

Sulla base dei dati pervenuti e delle visite effettuate presso i Centri di identificazione, la Commissione ritiene di potere mettere in evidenza le seguenti criticità:

- il trattenimento dei richiedenti asilo presso i CID (e l'applicazione della procedura semplificata) era stato pensato come prassi residuale e da applicarsi solo in circostanze ben precise. In realtà - nel tempo - si è ricorso al trattenimento del richiedente in modo sempre più generalizzato.
- Ad eccezione del centro di Foggia – Borgo Mezzanone i richiedenti asilo vengono di fatto trattenuti all'interno di strutture, con scarsa possibilità di uscita diurna come è evidenziato dal numero bassissimo di autorizzazioni all'allontanamento dai centri. Ciò suscita preoccupazione in quanto i richiedenti appaiono essere sottoposti a una privazione della loro libertà non soggetta al controllo dell'autorità giudiziaria.
- Il fatto che nella medesima area sorgano centri dalle finalità molto diverse (Crotone e Caltanissetta–CPTA/CDA e CID in costruzione; Milano - CID/CPTA; risulta in costruzione un CID a fianco al CPTA di Gradisca) crea un clima di assimilazione. Ove sono presenti strutture di tipo polifunzionale, (sia strutture di prima accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo che strutture destinate all'esecuzione dell'espulsione) c'è il concreto rischio che si verifichi nei fatti una sostanziale assimilazione dei centri per richiedenti asilo con i CPTA.
- L'orientamento e l'assistenza legale ai richiedenti asilo è parsa assai carente in tutti i CID. Nonostante abbiamo riscontrato - in alcune località - il positivo avvio di servizi di orientamento e tutela per i richiedenti asilo all'interno dei centri, in collaborazione con Enti di tutela e Enti locali. Si tratta - comunque - di programmi dalla portata ancora molto limitata e comunque l'accesso degli enti di tutela ai CID non è sempre stato consentito. In sintesi si può ritenere che i richiedenti asilo trattenuti nei CID accedano a servizi di tutela in misura inferiore rispetto ai richiedenti asilo la cui domanda è esaminata

con procedura ordinaria e che sono inviati nei programmi dello SPRAR⁴ realizzati in attuazione della L. 189/02.

- Solo una percentuale assai modesta di coloro che sono dimessi dai CID - in seguito al riconoscimento dello status di rifugiato o di una protezione umanitaria - trova una collocazione nei progetti dello SPRAR al fine di potere usufruire di percorsi di integrazione sociale nel nostro Paese. Questo indica che dopo il CID il percorso d'inserimento risulta più difficile rispetto al rifugiato accolto, grazie alla procedura ordinaria direttamente in una struttura dello SPRAR. Si evidenzia quindi una forte carenza di interventi di assistenza nei confronti di stranieri cui è stato riconosciuto un titolo di protezione, soprattutto di protezione umanitaria. Quest'ultimi, infatti, – in base alla normativa attuale – non hanno diritto ad alcun tipo di sostegno, neanche l'accoglienza alloggiativa. Come è stato evidenziato nel corso degli incontri con gli Enti Locali, un numero rilevante di rifugiati in stato di bisogno rimane sul territorio del comune del centro nel quale è stato o si sposta verso le maggiori aree urbane del nord determinando situazioni di disagio che ricadono sulle comunità locali e sulle amministrazioni.
- La gestione complessiva dei CID, anche a fronte dello standard medio dei servizi erogati, risulta onerosa, con un costo più del doppio se confrontata con i costi dei servizi di accoglienza, protezione ed inserimento sociale dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei beneficiari di misure di protezione umanitaria erogati nell'ambito dello SPRAR.
- Il collegamento tra il sistema di accoglienza nei CID e lo SPRAR, disciplinato dal D.Lgs 140/05 appare complessivamente confuso; le disposizioni attuali si prestano ad interpretazioni difformi, favorendo la diffusione di prassi e pratiche diverse sul territorio e generando talvolta confusione e un allungamento dei tempi che non permette una tempestiva erogazione dell'accoglienza da garantire ai richiedenti asilo.

4.4 La realtà dei CPA

Si ritiene che il fenomeno degli sbarchi possa sensibilmente contrarsi a seguito di una riforma del sistema degli ingressi che renda accessibili e "convenienti" i canali di ingresso regolare. Poiché l'implementazione di tale processo richiede comunque dei tempi non definibili, nell'immediato futuro sarà necessario continuare ad affrontare il fenomeno degli arrivi irregolari via mare sulle coste meridionali, potenziando il complesso degli interventi di primo soccorso ed accoglienza, trovando – contemporaneamente risposte alle esigenze di gestione di situazioni che sono comunque di irregolarità.

Sulla base degli elementi di conoscenza acquisiti nel corso del proprio lavoro la Commissione ritiene di evidenziare le seguenti principali criticità:

- La normativa vigente che disciplina gli interventi di soccorso, assistenza e prima accoglienza degli stranieri appare carente, si presta ad interpretazioni difformi e discrezionali. In particolare non risultano definiti né i tempi di trattenimento né i diritti dello straniero destinatario delle misure di assistenza nei CPA.
- In ragione della concentrazione degli arrivi in alcuni periodi dell'anno nonché dell'esistenza di un numero limitato di CPA si è constatato come gli stranieri vengano di fatto trattenuti presso gli attuali centri di prima accoglienza per periodi di tempo considerevolmente lunghi, da 15 giorni fino a due mesi (la media di permanenza è tra i 20 e i 30 giorni), senza che tale situazione di effettiva limitazione della libertà personale sia sottoposta ad alcun controllo

⁴ Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati, costo a persona per l'accoglienza dell'asilante: 25 euro al giorno

giurisdizionale;

- La concentrazione degli stranieri in **grandi campi** di dimensioni (talvolta superiori ai 500 posti) pone rilevanti problematiche gestionali e di rispetto dei diritti delle persone presenti; le singole posizioni individuali infatti in tali contesti possono facilmente confondersi ed essere annullate.
- Presso le strutture di prima accoglienza, ad eccezione dell'ente gestore della struttura, non è di norma consentito l'accesso e l'operato alle associazioni e agli enti che si occupano di assistenza e tutela dei diritti degli stranieri.
- Possono determinare una situazione di fatto **pregiudizievole** nei confronti di situazioni potenzialmente vulnerabili quali le vittime di tratta (e tra essi anche minori) i richiedenti asilo, e gli altri stranieri che non sono espellibili in quanto rientrano nelle fattispecie di cui all'art. 19 T.U. Va considerato come la condizione di vulnerabilità, lo spaesamento culturale e linguistico, l'assenza di un efficace orientamento, possano limitare la capacità dello straniero di rappresentare con chiarezza la propria posizione di fronte all'Autorità, nonché di accedere ad effettive forme di tutela, sul piano amministrativo o giurisdizionale.

4.5. Persone bisognose di protezione

La Commissione ritiene che si debba operare con risposte differenziate rispetto alla presenza nei centri di gruppi vulnerabili affinché venga comunque evitato il ricorso al CPTA

a) Richiedenti asilo.

La normativa attuale prevede che quando il richiedente asilo fa la domanda dopo aver avuto un decreto di espulsione, in attesa che la sua richiesta venga valutata, rimane in un CPTA.

Tuttavia, i dati disponibili dicono che un numero considerevole di coloro che fanno domanda d'asilo dopo aver avuto un decreto di espulsione, hanno poi effettivamente ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato o la protezione umanitaria. La richiesta d'asilo "tardiva" si spiega per una mancata informazione/orientamento prima della notifica dell'espulsione, con il conseguente risultato che – a volte - potenziali rifugiati finiscono nei CPTA.

b) Donne

Nel corso delle visite presso i CPTA, CPA e CID, la componente femminile è apparsa variegata: in alcuni è risultata totalmente assente e il più delle volte è minoritaria; nel solo caso del CPTA di Ragusa si è riscontrata una presenza esclusiva.

In generale, dalle visite effettuate nei reparti femminili, la Commissione ha potuto rilevare alcune costanti:

- informazione e orientamento legale insufficiente o addirittura nullo in materia di tratta ex art. 18, di asilo, di percorsi di regolarizzazione (ci si limita spesso ai soli volantini)
- spazi per l'ascolto inadeguati (si parla per lo più nei corridoi, nelle stanze comuni, nella mensa, davanti ad altri)
- situazioni di affollamento e/o promiscuità (prostitute potenziali vittime di tratta)
- condizioni igienico-sanitarie non soddisfacenti
- attività per l'impiego del tempo inadeguate

Suscita perplessità la presenza riscontrata nei CPTA, in numero cospicuo di assistenti familiari/colf irregolari (molte delle quali un tempo provviste di permesso di soggiorno). Si tratta per lo più di lavoratrici che

presentano garanzie tali da non prevedere la loro permanenza in un CPTA: *reperibilità* (dai casi riscontrati la maggior parte di loro risiede presso una famiglia italiana o un parente), *stabilità del lavoro* (la famiglia presso la quale svolge l'attività di cura) e *utilità sociale*.

La Commissione ha riscontrato una presenza significativa di donne rom nei CPTA. Non è stato possibile approfondire i delicati aspetti di questa presenza, né sotto il profilo dell'analisi quantitativa che qualitativa.

La Commissione ritiene che - per evitare un improprio utilizzo dei CPTA quale strumento di controllo e sanzione sociale nei confronti della minoranza rom presente in Italia - il tema andrebbe affrontato globalmente attraverso una previsione normativa.

c) Minori

La normativa attuale già prevede il divieto di trattenere un minore in un CPTA in quanto soggetto non espellibile⁵. La disciplina vigente tutela altresì il diritto all'unità familiare⁶.

Stante la suddetta normativa, che naturalmente va integrata con la normativa di diritto internazionale a protezione dei minori, a partire dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, risulta evidente come i due aspetti più rilevanti siano rappresentati da:

- l'accertamento dell'età

Attualmente non vi è alcuna norma che disciplini le procedure di accertamento dell'età al di fuori della giustizia penale, come è il caso del trattenimento nei Centri di Permanenza Temporanea. Il tema è di estrema rilevanza, poiché dall'attendibilità scientifica di tali procedure dipende, l'attivazione dei dispositivi di tutela dei minori stranieri.

La Commissione ha potuto riscontrare come presso i CPTA (ma anche presso i CID e i CPA) in caso di età incerta:

1. il sedicente minore viene sempre sottoposto alla sola *radiografia del polso* al fine di accertarne l'età;
2. nella maggior parte dei casi nell'esito della prova radiologica non è indicata la presenza né l'entità di un *range* di errore;
3. non vengono disposti altri accertamenti o analisi al fine di operare una comparazione tra più strumenti diagnostici
4. l'esame non avviene con il coinvolgimento di psicologi e mediatori culturali

E' noto come la radiografia del polso è soggetta ad un margine di errore compreso tra 12 e 24 mesi, in funzione dell'area di provenienza del minore e del suo sviluppo psico-fisico.

Considerato che la maggior parte degli stranieri sedicenti minori si collocano comunque in un'età compresa tra i 16 e i 18 anni, la Commissione ritiene che vi sia un rischio concreto che un certo numero di minori possa erroneamente essere destinatario di misure di espulsione o respingimento ed essere pertanto trattenuto nei CPTA.

La situazione degna di maggiore attenzione è risultata quella del centro di Lampedusa, nel quale nel 2006 sono transitati 18.115 stranieri, di questi 1554 sono risultati minori. Nei loro confronti è stato disposto il trasferimento in strutture per minori.

⁵ " Non è consentita l'espulsione, salvo nei casi previsti dall'art. 13 comma 1 (motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato...) nei confronti degli stranieri minori di anni 18, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi". (art. 19 co. 2 lettera a T.U.)

⁶ "In tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardante i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176". (art. 29 co. 3 T.U)

La Commissione ha riscontrato che il percorso dei minori non accompagnati che vengono assegnati ad istituti specializzati non è sempre sufficientemente monitorato.

In relazione al trattenimento di un minore nel CPTA con i propri famigliari, la Commissione non ha riscontrato casi.

d) Tutela dei diritti dei minori i cui genitori sono trattenuti

- Si registrano casi nei quali i cittadini trattenuti nei CPTA affidino i propri figli ad altre persone, esterne al Centro, anch'esse in condizioni di irregolarità, al fine di sottrarli ad un possibile rimpatrio. Ciò accade frequentemente, ad esempio, nel caso di donne coinvolte in attività di prostituzione. Tali situazioni suscitano apprensione in virtù delle gravi ricadute sui diritti del minore che rimane nel territorio nazionale privo di adeguate tutele.

e) Accesso alla protezione sociale (art. 18)

Di particolare complessità si presenta il caso delle potenziali *vittime di tratta*, la maggior parte delle quali è sfruttata nella prostituzione. Tali persone sono spesso condotte nei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza in seguito a operazioni di polizia. Tra le persone fermate nelle operazioni di polizia, diverse potrebbero avvalersi delle forme di tutela previste dall'art. 18 (D.Lgs 286/98), ottenendo un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Lo stesso vale per persone che hanno subito grave forme di sfruttamento di altro genere - in particolare nel settore del lavoro - come già previsto dall'art.18 e ora anche rafforzato dal ddl presentato il 26 novembre scorso.

La situazione di potenziale convivenza vittima/sfruttatore, che si verifica nel momento in cui le persone vittime di tratta o sfruttamento grave vengono portate nel CPTA, non dà loro sempre la possibilità di manifestarsi per paura di ritorsioni all'interno del centro. Creare le condizioni affinché la persona possa sottrarsi al condizionamento dei suoi sfruttatori è di estrema importanza, anche per le Forze dell'ordine, impegnate nel difficile contrasto alla criminalità organizzata.

La Commissione ha potuto riscontrare che le misure di protezione sociale, previste dall'art. 18 nei confronti di persone trattenute in un CPTA, sono state applicate in un numero ridottissimo di casi. Ciò evidenzia difficoltà nell'applicazione della disposizione di legge.

f) Altri casi vulnerabili

Nel corso delle sue visite ed in seguito all'acquisizione dei dati forniti dalle rispettive Questure e Prefetture, la Commissione ha potuto evidenziare come nei CPTA fossero presenti altre situazioni vulnerabili oltre a quelle già evidenziate. Tra essi si registrano in particolare:

1. *malati*

Non è possibile stabilire con precisione il numero complessivo degli stranieri malati che sono entrati in contatto con i CPTA in quanto nelle strutture l'accertamento della precaria condizione di salute operata all'atto dell'ingresso ha rappresentato una delle ragioni che hanno determinato una "non idoneità" al trattenimento. Rispetto ai trattenimenti convalidati sulla base di quanto fornito dalle strutture che hanno fornito dati completi, si evidenzia come vi sia un numero relativamente significativo di cittadini stranieri che risultano non allontanati per ragioni di salute (si registrano 240 casi al CPTA di Roma, 43 casi al CPTA di Bologna, 114 casi al CPTA di Torino, 17 casi al CPTA di Caltanissetta).

2. *tossicodipendenti*

Rispetto alla situazione degli stranieri facenti abuso di sostanze psicotrope e di psicofarmaci, il personale sanitario di pressoché tutte le strutture ha evidenziato che si tratta di una problematica diffusa, specie per ciò che riguarda gli stranieri provenienti dal carcere, e che pone rilevanti problemi gestionali. Tale situazione viene gestita in modo assai difforme da una struttura all'altra, basandosi sulla maggiore o minore sensibilità dei

diversi enti gestori. In alcune strutture è stata avvertita con evidenza la necessità di stabilire forme strutturate con le locali aziende sanitarie e sono state attivati, a volte anche sul piano formale, protocolli con le aziende sanitarie, ed in particolare con i SERT e i Dipartimenti di salute Mentale del territorio e con i presidi ospedalieri. In altre strutture tali collegamenti sono apparsi molto precari o del tutto assenti.

La classificazione dei dati sanitari relativi agli stranieri trattenuti non risponde ad un unico sistema ma è affidata alla scelta dei singoli enti gestori.

Ai cittadini stranieri trattenuti vengono rilasciate le cosiddette tessere STP (straniero temporaneamente presente), previste dall'art. 35 del T.U. immigrazione, solo nei casi in cui sia stato necessario ricorrere per ragioni di gravità ed urgenza alle strutture sanitarie del territorio.

Va evidenziato come in base alle attuali disposizioni per la gestione dei CPTA l'azienda sanitaria competente per territorio non è tenuta ad effettuare periodiche visite di controllo sulle strutture, né è referente diretto dei servizi sanitari allestiti all'interno dei centri.

Complessivamente, pur in presenza di alcune buone prassi riscontrate localmente, si può ritenere che la scelta di adottare nei CPTA un modello di "sanità separata" dalla ordinaria gestione degli interventi sanitari del territorio costituisca un aspetto critico rilevante.

5.1 Linee guida per le proposte

Una corretta comprensione del fenomeno generale dell'immigrazione non può prescindere dalla considerazione che la mole degli arrivi – regolari e irregolari – va analizzata in un contesto globale, caratterizzato da enormi movimenti migratori internazionali⁷ motivati da:

- gravi disparità economiche
- guerre e conflitti interni
- violenze generalizzate
- mancato rispetto dei diritti umani

Ai fini di una corretta analisi del sistema di trattenimento degli immigrati irregolari nei CPTA è opportuno dare uno sguardo ai meccanismi di ingresso che regolano l'arrivo per lavoro in Italia.

Il primo passo verso una corretta gestione del fenomeno migratorio dovrebbe essere – infatti - la creazione di vie più incisive e realistiche per l'ingresso regolare, tanto per motivi di lavoro e di famiglia quanto per motivi di protezione internazionale. In questo modo sarebbe possibile prevenire l'ingresso irregolare e ridurre il numero di cittadini stranieri che - spesso con grandi sacrifici e rischi per propria vita - cercano modalità irregolari di arrivo nel paese di immigrazione.

La Commissione *ritiene* che le politiche migratorie non siano ispirate ad una logica unicamente repressiva che consideri la presenza dell'immigrato irregolare esclusivamente come un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

La Commissione *ritiene* che l'equilibrio del sistema si potrebbe raggiungere cercando di conciliare il legittimo interesse dello Stato di controllare le proprie frontiere, di far rispettare la legge e di difendere la sicurezza e l'ordine pubblico, con le aspirazioni della persona straniera a realizzare un proprio possibile progetto migratorio.

La Commissione ritiene che il sistema attuale di trattenimento:

1. non risponde alle complesse problematiche del fenomeno
2. non consente una gestione efficace dell'immigrazione irregolare
3. richiede alcuni miglioramenti nel caso dei diritti dei migranti
4. comporta gravi disagi alle forze dell'ordine, nonché disagi alle persone trattenute
5. comporta costi elevatissimi con risultati non commisurati

La Commissione, quindi, *propone* - partendo dal rispetto della dignità della persona umana e dalla diversità delle situazioni individuali - di superare l'attuale sistema, prevedendo:

- Diversificazione delle risposte per categorie di persone

⁷ 191 milioni i migranti nel mondo, Nazioni Unite 2005

- Gradualità e proporzionalità delle misure di intervento
- Incentivazione della collaborazione tra l'immigrato e le autorità
- Coinvolgimento maggiore della società civile alla gestione del fenomeno

Alla luce di ciò il sistema che la Commissione propone è:

- Il “superamento” dei CPTA attraverso un processo di svuotamento dei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza di tutte le categorie di persone per le quali non c'è esigenza di trattenimento;
- Il superamento dei CID in favore di un “Sistema unico” di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati attraverso la graduale sostituzione e il riutilizzo delle strutture già esistenti o in costruzione – ove possibile – come CPA;
- Il rafforzamento dei CPA, per l'accoglienza e il soccorso di immigrati che entrano irregolarmente nel territorio, comunque prevedendo un tempo di permanenza breve e strettamente necessario per la definizione delle posizioni giuridiche individuali.

5.2 CPTA: “superamento” attraverso “svuotamento”

La Commissione ritiene che un primo significativo svuotamento dei CPTA può avvenire escludendo alcune categorie che non andrebbero trattenute in questi centri:

1. ex detenuti/e
2. persone bisognose di protezione sociale
3. assistenti familiari/colf irregolari

1. Il primo significativo svuotamento dei CPTA si può ottenere risolvendo il problema degli ex detenuti/e che attualmente – a fine pena – vengono trasferiti/e in un Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza per essere identificati/e e poi espulsi/e.

Tale ricorso ad una misura che appare come una doppia pena non poggia su alcuna valida motivazione. Si tratta di una prassi che ha modificato notevolmente la popolazione interna ai CPTA, così come le condizioni di sicurezza e il clima generale nel quale si trovano a convivere anche semplici irregolari, prostitute o potenziali vittime di sfruttamento. Proprio gli/le ex detenuti/e - che nel corso delle visite hanno definito “il CPTA peggio del carcere” - sono coloro i quali/le quali manifestano in maniera più radicale (con atti di autolesionismo, o durante le “rivolte”) contro la loro permanenza nei CPTA.

La Commissione ritiene che gli accertamenti su identità e nazionalità devono essere effettuati durante il periodo di carcerazione.

Prima della scarcerazione devono essere richiesti ed acquisiti dalle Autorità del Paese di origine i documenti di viaggio, così da consentire l'esecuzione immediata dell'eventuale espulsione (come già previsto dall'art. 15, comma 1 bis, del Testo Unico, con disposizione rimasta però sostanzialmente inattuata).

Nello specifico, la Commissione propone che gli accertamenti vengano avviati sin dal momento iniziale dell'ingresso in carcere (sia essa a titolo di custodia cautelare o di esecuzione di una condanna definitiva).

Nei casi in cui sussista un giustificato motivo che impedisca l'effettuazione degli accertamenti (quali ad esempio l'essere esposto a rischio di persecuzione da parte delle Autorità del suo Paese, oppure la necessità di sottoporsi in Italia a trattamenti sanitari necessari), la Commissione propone il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Se il/la detenuto/a straniero/a è trasferito/a da un carcere ad un altro, basta prevedere che l'iter della sua identificazione venga continuato dal nuovo Questore territorialmente competente.

Pertanto – dopo aver ascoltato i pareri tecnici del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e autorevoli rappresentanti del Ministero di Grazia e Giustizia – la Commissione è arrivata alla conclusione che

l'identificazione dello straniero detenuto oggi non avviene durante il periodo di carcerazione, in carcere non per ostacoli oggettivi, ma a causa di problematiche di raccordo tra le Amministrazioni.

Un altro significativo svuotamento dei CPTA può essere effettuato considerando il caso delle persone bisognose di protezione sociale: vittime di tratta e di grave forma di sfruttamento nel lavoro, minori, richiedenti asilo, malati e tossicodipendenti.

Spesso la verifica delle diverse posizioni avviene solo nel CPTA.

2. Nel caso di potenziali vittime di tratta o di grave sfruttamento nel lavoro, la Commissione auspica, invece, che il tentativo di convincere la persona ad usufruire di una delle forme di protezione sociale avvenga in una sede diversa dal CPTA, che non si presta a tale funzione e che, conseguentemente non venga disposto il suo trattenimento.

Si raccomanda un intervento *più attivo e propositivo delle assistenti sociali/psicologhe*; la creazione di *spazi protetti* in cui avere colloqui privati con le persone in modo che possano sentirsi sicure e non minacciate.

Il trattenimento di uno straniero che presenta condizioni di salute critiche andrebbe evitato sia in ragione del fatto che ciò pone all'interno dei centri rilevanti problematiche sul piano dell'organizzazione dei servizi sanitari all'interno dei CPTA, sia perché il suo allontanamento dal territorio nazionale, ove effettuato verso paesi nei quali l'interessato potrebbe non ricevere le cure necessarie, potrebbe porsi in contrasto con alcune delle vigenti norme di diritto interno ed internazionale; l'attuale normativa in materia appare poco chiara ed eccessivamente discrezionale.

La Commissione raccomanda di prevedere esplicitamente il rilascio allo straniero di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di durata pari alle cure cui deve essere sottoposto nei confronti di quegli stranieri che, in considerazione della situazione del paese di origine o provenienza nonché della propria condizione sociale, non possono, in caso di rientro, trovare nel paese di destinazione adeguate cure.

I minori: raccomandazioni

La Commissione raccomanda che vi sia un'efficace attività di orientamento e di accesso alla procedura di asilo e che venga monitorato con attenzione il percorso dei *minori non accompagnati* assegnati ad istituti specializzati onde evitarne la scomparsa.

- a) le procedure di accertamento dell'età di cittadini privi di documentazione atta a certificarla dovrebbero essere stabilite in un documento (protocollo, direttiva, o altro) concertato tra i Ministeri competenti, a partire dal Ministero dell'Interno e della Salute, che vada ad individuare e selezionare, dopo una fase di studio, quali siano i metodi più affidabili e che tenga in considerazione le seguenti esigenze: la possibile combinazione di più metodi; l'aggiornamento dei parametri utilizzati nel metodo basato sulla radiografia della mano al fine di renderlo applicabile a minori provenienti da diverse aree geografiche, ecc.; una valutazione anche dello sviluppo psicologico; l'indicazione, nel referto, dei margini di errore;
- b) fin quando la maggiore età dello straniero rimane incerta, ogni provvedimento di espulsione o respingimento, e di conseguente trattenimento in un CPTA andrebbe sospeso e andrebbero applicate le norme in materia di protezione dei minori; qualora, anche dopo la perizia, permangano dubbi sulla minore età, questa andrebbe presunta ad ogni effetto. La presunzione di minore età fino ad accertamento del contrario (in analogia a quanto stabilito dall'art. 8 del D.P.R. 448/88 nell'ambito della giustizia penale) è un principio fondamentale.
- c) I metodi e le procedure utilizzati devono tenere conto, come considerazione preminente, del superiore interesse del minore, e in particolare devono rispettare la salute e la dignità del minore.
- d) Si auspica siano stabilite alcune garanzie processuali minime, in particolare riguardo a: la competenza a disporre la perizia; al consenso informato del minore o del tutore; alla possibilità per il minore di essere assistito da un avvocato e da un consulente tecnico; all'obbligo della pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro un determinato periodo di tempo e a notificare i risultati degli esami; ai mezzi di impugnazione.

3. La Commissione raccomanda di trovare misure alternative per le assistenti familiari/colf irregolari. Sarebbe opportuno prevedere per loro percorsi caso per caso di regolarizzazione.

Le raccomandazioni della Commissione per tutte le categorie di persone bisognose di protezione:

- *prevedere una informazione specifica e mirata* a cura di un numero sufficiente di operatori specializzati. Il volantino o l'informazione collettiva non è certo misura esaustiva per convincere la vittima a non avere paura e a denunciare i suoi sfruttatori o per accedere a un programma di percorso di tutela. Il percorso dovrebbe prevedere colloqui ripetuti. Lo stesso vale per le/i potenziali richiedenti asilo che, soprattutto se appena sbarcate/i, risultano spesso in stato confusionale;
- *garantire un numero maggiore di interpreti e mediatori culturali*, indispensabili nel caso di potenziali vittime di tratta e richiedenti asilo appena sbarcate/i. Spesso, la mancanza di interpreti/mediatori qualificati e indipendente riduce l'interazione con le/i trattenute/i.
- *offrire spazi di ascolto riservati*, lontani dalla vista e dall'udito di altri, perché il timore di vendette e ripercussioni varie induce la più parte a tacere. Si è osservato che generalmente gli enti gestori intervengono solo se chiesto direttamente dalle persone trattenute e che gli assistenti sociali/operatori legali non possono accedere alle aree di permanenza. Sarebbe utile invece entrare sistematicamente e prolungatamente in queste aree, per stabilire un rapporto di confidenza e reciproca fiducia con le potenziali vittime e non aspettare che siano loro da sole a farsi avanti;
- *prevedere forme di sostegno* per coloro che versano in una situazione di fragilità e di rischio concreto e immediato di finire nuovamente nel giro della prostituzione o comunque dell'abbandono sociale;

5.3 Riforma del sistema: proposte di modifica alla normativa vigente

Un progressivo svuotamento e quindi superamento dei CPTA necessita di un sistema completamente nuovo che, oltre al contrasto all'immigrazione irregolare, preveda una pluralità di modalità di ingresso e un potenziamento dei sistemi di tutela e presa in carico per tutte le categorie vulnerabili. Più la normativa è in grado di favorire gli ingressi regolari più queste strutture potrebbero non essere necessarie.

Una delle principali innovazioni per ridurre il ricorso al trattenimento nei CPTA è quella del *Rimpatrio concordato e assistito* che ha come obiettivo quello di favorire il rientro in patria dello straniero irregolare in cambio di un sostegno economico per realizzare nel suo paese di provenienza un suo progetto di vita.

Ad oggi una delle cause scatenanti delle migrazioni è la disparità economica esistente tra i paesi da cui si emigra e quelli di destinazione. Non si può far finta che alla base di molti viaggi della "speranza" non ci sia semplicemente la spinta a di creare – per se e per le proprie famiglie - un futuro più dignitoso.

Rimpatrio concordato e assistito

Dai dati emerge che l'attuale sistema che regola le espulsioni non è sempre in grado di allontanare effettivamente gli immigrati fermati in posizione irregolare. Occorrono strumenti sostitutivi all'adozione dell'espulsione. Programmi di *rimpatrio concordato* vanno garantiti e offerti, in alternativa al rimpatrio forzato. Poter ritornare nel proprio paese in condizioni di dignità e sicurezza è un diritto riconosciuto a livello internazionale. Va notato che anche la Commissione Europea sta attualmente discutendo l'ipotesi di istituire un *Fondo europeo per rimpatri concordati e volontari*. La Commissione Europea ha presentato nel 2005 una proposta di Direttiva sul ritorno di cittadini stranieri non comunitari che sottolinea la preferenza che in ogni modo si deve dare al rimpatrio volontario.

Un programma di *rimpatrio concordato* potrebbe prevedere che gli *immigrati identificati* o che *collaborano fattivamente alla loro identificazione*, per i quali non esistono possibilità di regolarizzazione in Italia e che non costituiscono un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, abbiano accesso ad un programma di rimpatrio concordato e assistito.

Lo straniero che aderisce ad un programma di rimpatrio concordato non dovrebbe essere soggetto a trattenimento. A tal fine La Commissione ritiene che vadano pertanto previsti appositi programmi, da realizzarsi con il supporto degli enti locali e delle associazioni ed enti di tutela, che permettano di fornire un'adeguata assistenza, anche in termini di accoglienza provvisoria, agli stranieri che optano per il rientro concordato.

L'adesione ad un programma di rimpatrio concordato dovrebbe potere avvenire in qualunque momento.

Tuttavia vanno individuate due opzioni:

a) Nel caso in cui l'immigrato irregolare si presenti spontaneamente alle autorità, o, se fermato, collabori subito alla sua identificazione, si potrebbe prevedere un divieto di reingresso di breve periodo (per esempio 2 anni).

b) Nel caso in cui l'adesione al rimpatrio concordato avvenga da parte di uno straniero che era già stato precedentemente espulso, il divieto di reingresso dovrebbe avere una maggiore durata allo scopo di dare un giusto vantaggio allo straniero che collabora fin dall'inizio.

Affinché il sistema proposto funzioni è necessario che presso le Questure, le frontiere e i CDA degli operatori (quali psicologi, operatori sociali e legali, mediatori linguistici) distinti dal personale di PS, possano agevolare una positiva interazione con lo straniero, favorire l'individuazione della soluzione più idonea al caso individuale e spiegare allo straniero i vantaggi derivanti dall'adesione ad un programma di rientro concordato. A tal fine andranno previsti accordi e convenzioni con enti di tutela, associazioni ed onlus.

È importante comprendere la condizione psicologica di un migrante economico, per il quale tornare a casa a mani vuote, senza la possibilità di realizzare il suo progetto di vita, è certamente motivo di frustrazione.

Un supporto economico, che permetta di rientrare e di avviare in patria un progetto lavorativo dovrebbe potere mettere il migrante in condizione di accettare più facilmente il rientro concordato come misura concreta e vantaggiosa.

Al fine di evitare possibili abusi, il sistema del ritorno concordato va organizzato in modo da prevedere che solo all'arrivo della persona nel paese di origine, attraverso enti e O.N.G., venga erogata la prevista assistenza. Essa va in genere finalizzata a supportare un progetto di reinserimento nella comunità di origine (anche all'interno di programmi di cooperazione, ponendo particolare attenzione a progetti innovativi quali il microcredito, la formazione professionale e altri, che abbiano una ricaduta positiva su tutta la comunità).

Per favorire un rapido sviluppo dei programmi di rimpatrio concordato occorre prevedere un'informazione capillare, attraverso organi di stampa, con il coinvolgimento anche delle comunità straniere presenti.

Per questo la Commissione propone di differenziare gli interventi, facendo riferimento alle seguenti tre categorie:

1. cittadini stranieri non comunitari: irregolari "di ritorno" /overstayers
2. cittadini stranieri non comunitari identificati o che collaborano alla loro identificazione
3. cittadini stranieri non comunitari che resistono all'identificazione

Oggi la durata dei permessi di soggiorno non tiene in considerazione alcuni elementi fondamentali quali la flessibilità del lavoro e la brevità dei contratti. Questi elementi sono causa di instabilità e della caduta

nell'irregolarità di molti migranti. Avere un tempo congruo, dopo la scadenza del permesso di soggiorno, per trovare una nuova occupazione, permetterebbe a molti di loro - soprattutto agli irregolari di ritorno/overstayers⁸ - di non diventare immediatamente clandestini.

1. I cittadini stranieri non comunitari che risultano irregolari di ritorno/overstayers, nel caso in cui non costituiscano un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, non dovrebbero essere trattenuti nei CPTA. Per questa categoria si ritiene vada - prima di ogni altro intervento - trovata una soluzione alternativa all'emanazione di un provvedimento di espulsione, trattandosi di persone che hanno già vissuto e lavorato nel nostro paese e che sono cadute in irregolarità solo in un secondo momento. Per loro si dovrebbero immaginare la concessione di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro da realizzarsi anche con il coinvolgimento di enti locali e associazioni.

Alla scadenza del permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, se lo straniero non ha un'attività lavorativa e non sussistono altre ragioni per una sua regolare permanenza, va messo nelle condizioni di aderire a un programma di rimpatrio concordato che non prevede limitazione per il reingresso.

Se lo straniero rifiuta tale opportunità il giudice emana nei suoi confronti un provvedimento di espulsione da eseguirsi con accompagnamento alla frontiera.

Nel caso in cui sia necessario acquisire documenti di viaggio o il vettore non sia immediatamente disponibile il trattenimento nei CPTA è attuato per il tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'accompagnamento in relazione al caso individuale e comunque per un tempo non superiore a 5 giorni.

2. I cittadini stranieri non comunitari identificati o che collaborano fattivamente alla loro identificazione⁹ - se non è possibile regolarizzare la posizione di soggiorno - dovrebbero avere sempre accesso ad un programma di rimpatrio concordato e assistito con un divieto di reingresso per 2 anni secondo le modalità indicate nel riquadro "rimpatrio concordato".

Se il cittadino straniero, tuttavia, non aderisce al programma di rimpatrio concordato, il giudice emana nei suoi confronti un provvedimento di espulsione da eseguirsi con accompagnamento alla frontiera.

Trattandosi di straniero comunque identificato, laddove sia necessario acquisire documenti di viaggio o il vettore non sia immediatamente disponibile, il trattenimento nei CPTA è attuato per il tempo strettamente necessario all'esecuzione dell'accompagnamento, in relazione al caso individuale e comunque per un tempo non superiore a 5 giorni.

Permesso di soggiorno *ad personam*

La Commissione auspica l'introduzione di un permesso di soggiorno nei confronti degli stranieri che, pur essendo irregolarmente soggiornanti, hanno delle situazioni personali o di vulnerabilità da valutare adeguatamente quali ad esempio i legami familiari, l'età e condizioni di salute, la durata della presenza sul territorio.

5.4 Categoria residuale: *immigrati non identificati e che resistono all'identificazione*

I cittadini stranieri non comunitari irregolari non identificati e che resistono all'identificazione vengono trattenuti in un CPTA in attesa delle procedure di identificazione ai fini dell'espulsione. Per loro non sussistono nessuna delle condizioni e delle possibilità indicate nei paragrafi precedenti, salvo l'opzione del rimpatrio concordato e assistito anche in ultima istanza.

La Commissione auspica, comunque, che vi sia una *riduzione del tempo di trattenimento* che non dovrebbe superare i 20 giorni.

⁸ Immigrati che entrati nel paese regolarmente restano dopo la scadenza del visto o dell'autorizzazione al soggiorno

⁹ Immigrati entrati irregolarmente in Italia e che non hanno mai avuto un permesso di soggiorno

Titolarità del provvedimento di espulsione e trattenimento

La Commissione ritiene che la decisione sull'emissione del provvedimento di espulsione e trattenimento dovrebbe essere ricondotta all'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria previa richiesta dell'autorità di polizia. Il provvedimento verrebbe, così, emesso dall'autorità giudiziaria a seguito di apposita udienza dove deve essere rigorosamente garantita l'effettività del principio del contraddittorio. Questo comporta che il soggetto deve essere sottoposto ad audizione con la presenza di un interprete ove necessario ed essere assistito da un difensore, e deve pertanto essere posto in condizione di effettuare immediatamente tale nomina. La effettività del principio deve comportare la reale possibilità da parte della difesa di accedere al contenuto degli atti, con conseguente necessità di un previo tempestivo avviso. L'autorità giudiziaria deve poter disporre di effettivi poteri istruttori e deve esaminare i presupposti formali e sostanziali del provvedimento.

5.6 Diritti e doveri del trattenuto

I diritti della persona trattenuta nel CPTA dovrebbero essere definiti con norma primaria in quanto essi afferiscono a diritti inviolabili e all'esercizio del diritto di difesa.

La commissione ritiene che – oltre quelli che si menziona in relazione a tutte le tipologie di centri - dovrebbero in particolare essere garantiti:

1. La piena libertà di corrispondenza anche telefonica al fine di potere esercitare da parte del trattenuto il diritto ad una tempestiva comunicazione con il difensore e mantenere contatti con la propria rete familiare e amicale;
2. il diritto alla visita con difensori, famigliari o conviventi, esponenti di culto e rappresentanti delle associazioni; tale diritto va regolamentato in maniera da renderlo effettivo ed agevole, con orario diurno ampio senza che siano previste formalità particolari nel meccanismo della comunicazione della richiesta di accesso per la visita e si dovrebbe svolgere in ambienti liberi da controlli che violino la privacy delle persone, oltre che ledere il diritto di difesa.

5.7 Respingimento

Si riconosce la necessità che le autorità di frontiera possano respingere uno straniero che tenta l'ingresso irregolare, fatta salva l'esigenza di una valutazione di situazioni ove il respingimento possa risultare in una violazione del principio internazionale del principio di *non refoulement* o comunque non espellibile ai sensi della normativa vigente. A tal fine i, servizi di orientamento ai valichi di frontiera andrebbero potenziati consentendo comunque l'accesso degli operatori delle associazioni e degli enti di tutela che svolgono i servizi previsti alle aree transito degli aeroporti e alle aree portuali. Analoghi servizi di orientamento dovrebbero essere garantiti nei luoghi, al di fuori dei valichi, ove si verificano con frequenza ingressi irregolari di stranieri, prevedendo l'istituzione di appositi servizi mobili in grado di agire con la dovuta tempestività.

In ragione delle proposte avanzate dalla Commissione per un'evoluzione dei CDA, si ritiene che il vigente respingimento disposto per ordine del Questore non dovrebbe più disporsi.

Le proposte sopra riportate, frutto del confronto fra valutazioni talvolta divergenti, raccolgono il consenso unanime della Commissione. Alcuni componenti esprimono comunque riserve sull'utilizzo ancorché residuale dei CPTA. Pertanto, pur valutando positivamente l'intento di limitare al massimo il ricorso alla detenzione amministrativa, ritengono che sarebbe necessario il definitivo superamento di tale istituto con la completa chiusura dei CPTA.

6. Le proposte della Commissione per un'evoluzione dei CPA

Finalità dei Centri di Prima Accoglienza e Soccorso e dei Centri di Accoglienza:

- a. Fornire primo soccorso, assistenza ed accoglienza ai cittadini stranieri subito dopo il loro ingresso nel territorio; procedere allo screening sanitario.
- b. Effettuare il foto-segnalamento e la verifica in banche dati in quanto a eventuali soggiorni precedenti in Italia o in un altro Stato dell'Unione Europea; eventuali richieste di asilo precedenti; eventuali precedenti penali o rilievi in quanto alla sicurezza
- c. Fornire individualmente informazioni sui diritti e doveri e sulle procedure amministrative, incluso il diritto di richiedere asilo o di richiedere altri tipi di protezione, nonché, se del caso, sull'offerta di seconda accoglienza
- d. Orientare le persone da parte di personale specializzato con l'assistenza di mediatori culturali/interpreti sul percorso più adatto alla propria situazione anche ai fini di indurre la persona alla collaborazione per la realizzazione del percorso prospettato
- e. Procedere ai provvedimenti amministrativi secondo il caso: rilascio del permesso di soggiorno, per esempio, per richiesta di asilo; avviare procedure per il rimpatrio concordato; intimazione a lasciare il territorio; espulsione; richiesta al giudice di disporre il trattenimento
- f. Ove il caso, fornire l'assistenza per raggiungere strutture di seconda accoglienza o l'assistenza per il rimpatrio concordato

I cittadini stranieri accolti nel CPA hanno il divieto di allontanamento salvo autorizzazione. In caso di allontanamento non autorizzato, l'immigrato rientra nella categoria 3 (irregolari trattenuti nei CPT). La permanenza nel centro, per il tempo strettamente necessario e per la definizione delle situazioni giuridiche individuali, comunque non deve andare oltre i 20 giorni.

Ai fini di compiere in un breve periodo le attività di cui sopra i CPA devono essere muniti di sufficiente personale stabile e istruito di polizia; di una presenza fissa del personale sanitario della ASL competente; di operatori qualificati e specializzati non istituzionali; di mediatori/interpreti indipendenti e di comprovata professionalità; di infrastrutture, incluso informatiche, sufficienti. Una parte delle economie che risulterebbero dall'attuazione delle proposte della Commissione in quanto ai CPTA e CID dovrebbero essere "investite" nelle strutture e nei servizi dei CPA.

7. Le proposte della Commissione per l'asilo: superamento dei CID e introduzione di un "Sistema nazionale" unico di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati

Per ovviare ad una situazione che non sempre presenta caratteristiche di chiarezza ed efficienza e solleva problematiche per ciò che attiene il pieno rispetto dei diritti dei richiedenti asilo, comportando altresì dispendi di energie e di risorse ingiustificati, la Commissione auspica una riforma normativa che preveda un unico Sistema nazionale di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati da collocarsi come evoluzione dell'attuale Sistema di protezione (SPRAR). La Commissione auspica, inoltre, che vi sia una graduale sostituzione dell'attuale sistema dei centri di identificazione con il sistema SPRAR e che, nell'attesa, vi sia un'interpretazione più ampia del D.lgs 140. Tale riforma permetterebbe di garantire una maggiore tutela dei richiedenti asilo, una più agile gestione ed un più efficace utilizzo delle risorse economiche destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo, visti i buoni risultati dati finora dal Sistema di Protezione Centrale per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, anche in termini di integrazione.

Per ovviare ad una situazione complessiva (vedi criticità del trattenimento indicate al cap. 4.3) che non sempre presenta caratteristiche di chiarezza ed efficienza e solleva problematiche per ciò che attiene il pieno rispetto dei diritti dei richiedenti asilo, comportando altresì dispendi di energie e di risorse ingiustificati, la Commissione auspica una riforma normativa che preveda un unico Sistema nazionale di accoglienza e protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati da collocarsi come evoluzione dell'attuale Sistema di protezione (SPRAR).

Tale riforma permetterebbe di garantire una maggiore tutela dei richiedenti asilo, una più agile gestione, un più efficace utilizzo delle risorse economiche destinate all'accoglienza dei richiedenti asilo e perfino una maggiore reperibilità delle persone durante la procedura, considerati anche i buoni risultati ottenuti dallo SPRAR anche in termini di percorsi di integrazione sociale e di scarsissima dispersione dei richiedenti asilo.

Nell'ottica sopra indicata La Commissione auspica che vi sia una graduale sostituzione dell'attuale sistema dei Centri di identificazione con il sistema SPRAR.

Si ritiene di evidenziare come l'utilizzo dei Centri di Identificazione non appare una risposta pienamente adeguata neppure in relazione al caso di arrivi di gruppi relativamente numerosi di stranieri che richiedono asilo concentrati in alcune aree geografiche e in alcuni periodi dell'anno (segnatamente l'arrivo via mare sulle coste meridionali). Alle esigenze di una prima accoglienza e soccorso sono destinati infatti appositi centri presso i quali lo straniero che ne fa richiesta, in presenza dei requisiti di legge, accedrebbe alla procedura di asilo. Il rilascio del permesso di soggiorno, l'individuazione della commissione territoriale competente a esaminare la domanda di asilo e l'erogazione delle misure di protezione ed assistenza previste dalla legge avverrebbe in ragione della località di invio nella rete SPRAR dello straniero. Da ultimo va evidenziato come ciò porterebbe ad individuare la sede delle commissioni territoriali per l'esame delle domande di asilo secondo criteri chiari di ripartizione geografica e si eviterebbe di concentrare, come oggi accade, la maggior parte dell'esame delle domande di asilo solo sulle commissioni del Sud.

La Commissione auspica che nelle more della riforma in materia di normative sul diritto d'asilo:

- venga rafforzata l'interpretazione della normativa vigente in base alla quale lo straniero che chiede spontaneamente asilo alla frontiera o nel territorio nazionale - ovvero in un CDA - non sia soggetto ad alcuna forma di trattenimento e qualora sia privo di mezzi propri di sussistenza venga inviato presso un centro dello SPRAR;
- il D.Lgs 140/05 - con la quale l'Italia ha recepito la direttiva 2003/9/CE e il DPR 303/05 - venga modificata al fine di snellire gli attuali iter procedurali.

In Europa non risultano esservi modelli uniformi di centri di trattenimento a cui fa riferimento. Si propone quindi di fissare standard di servizio minimi da attivare in tutti i centri, nonostante le differenze di struttura, collocazione geografica, tipologia di utenti.

Assistenza sanitaria. La situazione attuale che non prevede un pieno coinvolgimento dell'Azienda Sanitaria Locale competente per territorio nel monitoraggio della situazione sanitaria interna ai CPTA appare non pienamente adeguata.

Si ricorda che le attuali disposizioni di legge:

- attribuiscono alle autorità sanitarie pubbliche compiti esclusivi di controllo delle condizioni igienico-sanitarie su ogni struttura abitativa adibita ad alloggio collettivo
- assicurano ad ogni straniero non regolarmente presente l'accesso alle prestazioni sanitarie urgenti ed essenziali, anche continuative, da erogarsi presso strutture ospedaliere o ambulatoriali

La Commissione ritiene che l'erogazione dei servizi sanitari nei CPTA non dovrebbe pertanto essere oggetto di convenzione specifica tra la Prefettura ed un ente gestore, bensì la titolarità dell'intervento va ricondotta all'azienda sanitaria locale la quale ha il compito di provvedere ad organizzare, all'interno dei CPTA, i servizi sanitari in conformità con la normativa vigente.

In tale prospettiva gli oneri derivanti dall'erogazione dell'assistenza sanitaria nei centri non divengono più oggetto di singole convenzioni tra le Aziende Sanitarie e le rispettive Prefetture ma vanno imputati ad apposito fondo nazionale.

Orientamento e assistenza legale: nei centri è per lo più prevista ed erogata solo una informazione generica sulla normativa, che si estrinseca nella distribuzione di volantini in più lingue e/o in una comunicazione collettiva al momento dell'ingresso.

Nel caso di potenziali richiedenti asilo, di vittime di tratta e generalmente di situazioni più vulnerabili/complesse, queste modalità si dimostrano insufficienti.

Si raccomanda il potenziamento del servizio, anche con l'apporto di contributi esterni qualificati, ove possibile, attraverso una diversificazione dei servizi. Si tratta di una misura tanto più necessaria, vista la presenza di una copiosa disponibilità di legali che offrono spesso interventi costosi e non sempre efficaci.

Assistenza sociale: nella normativa in vigore mancano spazi di manovra sufficienti per interventi sociali realmente efficaci. Tuttavia si riscontra una eterogeneità di intervento degli assistenti sociali che, in alcuni centri, si limitano ad attendere la esplicitazione della richiesta da parte degli utenti; mentre in altri svolgono un servizio di ascolto e di sostegno informale e destrutturato. Potrebbero essere meglio esplicitati lo scopo e le modalità di azione di questo servizio, anche per una più chiara lettura delle tipologie e dei bisogni a carico.

Assistenza psicologica: i numeri e le situazioni attualmente in essere non consentono un servizio di assistenza psicologica propriamente definita ma, come per l'assistenza sociale, si evidenziano modalità di intervento eterogenee. Anche qui si raccomanda una presenza più visibile e costante nei reparti, per discernere le situazioni a maggior rischio, senza delegare tutto a operatori generici o a richieste mirate da parte di utenti spesso ignari dell'offerta disponibile.

Interpreti/mediatori: il numero e la qualità dei mediatori è variabile. In generale però, si riscontra una sproporzione tra gli interpreti e il numero di utenti da ascoltare (es anche solo 2 su 300), che rende in pratica impossibile un intervento del personale professionalizzato. Si raccomanda un rafforzamento del servizio con l'uso di personale competente e accreditato.

Occupazione del tempo: le proposte formative(corsi di lingua) - ricreative (sport, libri etc.) dipendono molto dalla struttura ma anche dall'interesse dell'ente gestore, che andrebbe guidato a fornire standard di interventi più omogenei, sia in termini di qualità che di quantità. Di certo la totale inerzia conduce a crisi depressive o a scatti di ira non curabili con psicofarmaci, di cui sembra esservi un uso troppo discrezionale.

Struttura: nel caso frequente di centri adattati e non specificamente concepiti per queste finalità, lo standard logistico risulta eterogeneo e finisce per avere un ruolo condizionante sull'erogazione dei servizi. Es. mancanza di spazi comuni per le attività ricreative e per la fase di ascolto mirato; camere sovraffollate; bagni insufficienti; accesso ad alcuni spazi comuni non autonomamente accessibili.

Cibo: nella quasi totalità dei casi, il cibo è fornito già preconfezionato e risulta di qualità da migliorare. Laddove il numero di utenti e la struttura lo consenta, sarebbe utile favorire la cottura in loco degli alimenti.

9. Proposte per la trasparenza dei centri

9.1 Accesso ai centri per enti e associazioni, enti locali e stampa

La Commissione ritiene che per la trasparenza di tutti i centri presenti sul territorio sia necessario attuare alcune modifiche e interventi urgenti.

L'accesso ai centri da parte di enti ed associazioni è un'opportunità fondamentale perché queste strutture si aprano al territorio e non siano percepite con distacco e paura. La regolazione dell'accesso ai centri da parte di enti ed associazioni diverse dall'ente gestore dovrebbe essere basata sui seguenti principi:

1. Va sottolineata l'opportunità che i servizi di *advocacy* e di tutela dei diritti della persona vengano svolti da enti comunque distinti rispetto all'ente incaricato della gestione logistica del centro. Tale scelta permette sia di spingere verso una specializzazione delle competenze dei diversi enti, sia in particolare permette di assicurare una maggiore trasparenza nell'erogazione dei servizi.
2. L'accesso ai centri da parte delle associazioni e degli enti che per finalità statutarie forniscono servizi di orientamento, informazione e tutela per cittadini stranieri (spetta all'ente richiedente dimostrare la sussistenza di un interesse concreto all'accesso al centro) dovrebbe essere di norma consentito salvo gravi e fondate ragioni legate alla mancanza di affidabilità dell'ente proponente. La Prefettura decide con atto motivato entro un termine tassativamente indicato.
3. La sottoscrizione di un accordo di collaborazione tra la Prefettura e un'associazione od ente che richiede di avere accesso ai centri non è necessariamente vincolata alla stipula di una convenzione per la realizzazione di servizi con oneri a carico della Pubblica Amministrazione. L'erogazione di servizi può infatti avvenire anche con spese a carico dell'associazione proponente. Il solo fatto che i servizi proposti siano già assicurati, con oneri a carico della P.A, da un ente distinto dal soggetto proponente, non può costituire di per sé motivo di rigetto della richiesta di accesso al centro.

L'accesso ai centri deve avvenire con orari definiti e con modalità conformi alle attività che si svolgono nel centro.

Per ciò che attiene l'accesso alle strutture da parte dell'ente locale si ritiene che:

1. Nel territorio in cui insiste qualsiasi tipo di centro, l'ente locale (Comune e Provincia), nella figura del Sindaco o del Presidente della Provincia, degli assessori o comunque di persone delegate dall'amministrazione, debbano avere comunque diritto di accesso al centro. Analogo riconoscimento andrebbe previsto per il Presidente della Regione, per gli assessori o comunque persone delegate dall'amministrazione.
2. Si potrebbe altresì prevedere l'istituzione - da parte delle amministrazioni locali o dei governi regionali - della figura del difensore dei diritti delle persone private della libertà personale, nonché l'istituzione da parte delle Prefetture di commissioni di vigilanza sui CPTA composte sia da funzionari delle Prefetture interessate che da soggetti esterni tra i quali rappresentanti degli enti locali.

Gli organi di informazione dovrebbero potere avere accesso ai centri previo avviso alle autorità competenti, ed interagire con gli stranieri presenti, nel rispetto delle normative sulla privacy, e del regolare svolgimento delle attività interne alle strutture.

Sommario esecutivo di alcuni punti salienti del Rapporto

Sulla base delle visite in 14 CPTA, 4 CID e 4 CPA e dell'analisi dei dati e delle informazioni acquisiti la Commissione presenta il 31.1.2007 al Ministro dell'Interno Giuliano Amato le sue proposte per una nuova strategia nei confronti dell'immigrazione irregolare e per l'accoglienza di richiedenti asilo.

- Una corretta gestione del fenomeno migratorio, causato da varie e connesse ragioni dovrebbe contemplare vie più incisive e realistiche per l'ingresso regolare.
- La Commissione ritiene necessario il superamento di un approccio prevalentemente repressivo e punitivo. Bisogna individuare un sistema in grado a conciliare il legittimo interesse dello Stato di controllare le proprie frontiere, di far rispettare la legge ed difendere la sicurezza e l'ordine pubblico, con le aspirazioni della persona straniera a realizzare un proprio possibile progetto di vita nell'ambito del rispetto delle leggi.

La Commissione ritiene che il sistema attuale di trattenimento :

- non risponde alle complesse problematiche del fenomeno
- non consente una gestione efficace dell'immigrazione irregolare
- comporta disagi alle forze dell'ordine, nonché disagi e frustrazioni alle persone trattenute
- comporta costi elevatissimi con risultati non commisurati

Le proposte della Commissione partono dai seguenti presupposti :

- la diversificazione delle risposte per categorie di persone
- gradualità e proporzionalità delle misure di intervento
- l'incentivazione della collaborazione tra l'immigrato e le autorità
- il coinvolgimento maggiore della società civile alla gestione del fenomeno

Il nuovo sistema proposto dalla Commissione prevede:

- Un "superamento" dei CPTA attraverso un processo di svuotamento graduale dei centri di tutte le categorie di persone per le quali non c'è alcuna necessità né utilità di trattenimento.

Queste categorie sono in particolare :

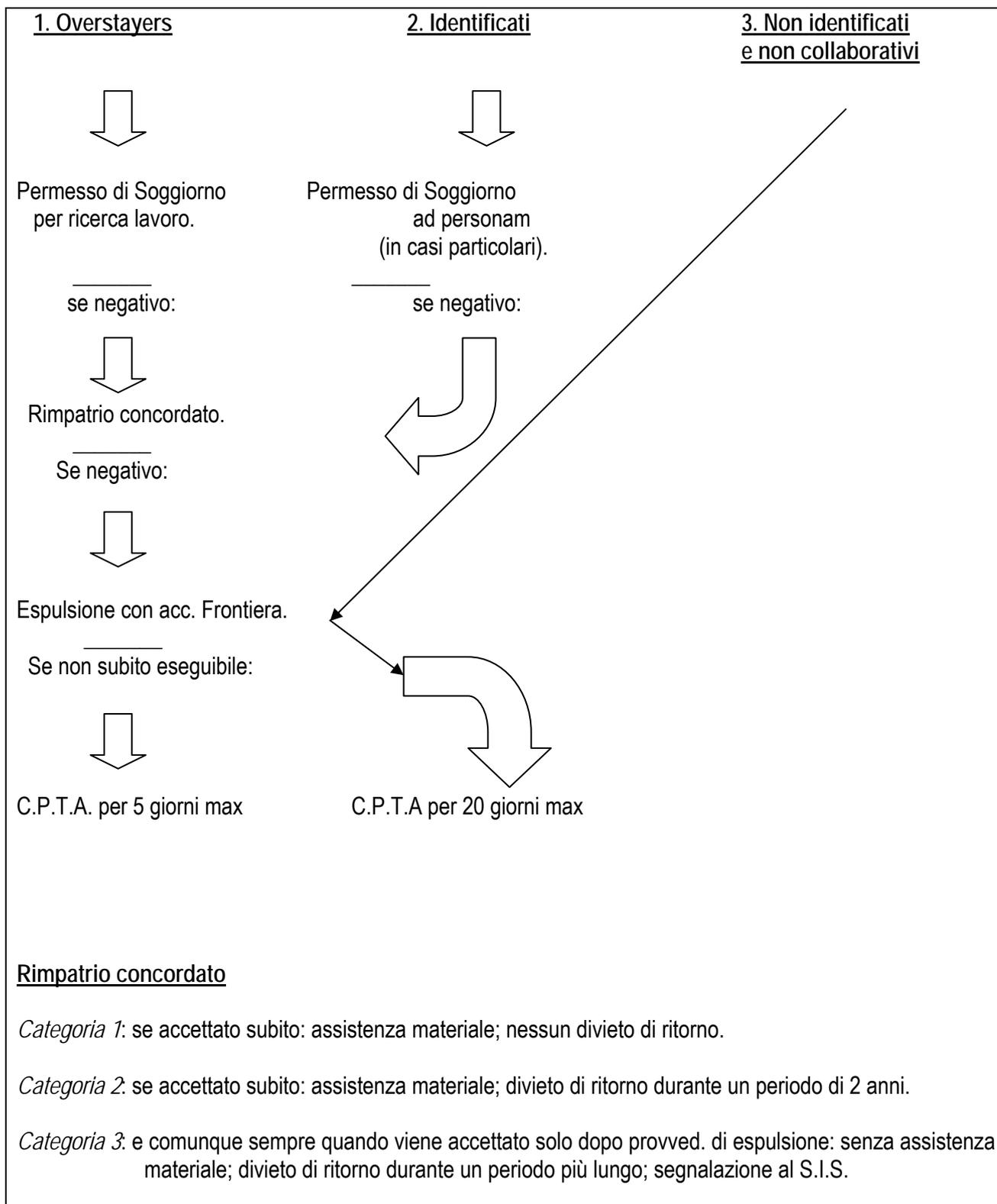
- ex-detenuti che dovrebbero essere identificati e, se espulsi, rimpatriati a fine pena direttamente dalle carceri;
- potenziali vittime di tratta e di grave sfruttamento nel lavoro che dovrebbero essere orientati verso la protezione sociale con rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo;
- cittadini non comunitari irregolari "di ritorno (overstayers) che dovrebbero poter ottenere un soggiorno per ricerca di lavoro e quindi una opportunità di tornare alla regolarità, o qualora questo non sia possibile, aderire ad un programma di rimpatrio concordato ed assistito;
- cittadini non comunitari, entrati irregolarmente nel territorio, che collaborano per la loro identificazione e aderiscono al programma di rimpatrio concordato.

La necessità di trattenimento potrebbe ridursi ai cittadini stranieri per i quali non si apre alcuna possibilità di ottenere un permesso di soggiorno e che rifiutano l'offerta del rimpatrio assistito.

Se già identificati, la loro permanenza nei CPTA non dovrà superare 5 giorni. Nei confronti delle persone che rifiutano ogni collaborazione per la loro identificazione, il trattenimento non dovrebbe superare i 20 giorni.

In ogni modo, il trattenimento dovrebbe essere decretato dal giudice ordinario, su richiesta della polizia.

- Il superamento dei CID in favore di un sistema unico di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, attraverso la graduale sostituzione e il ri-utilizzo delle strutture già esistenti o in costruzione, ove possibile, come strutture di prima accoglienza.
- Il rafforzamento dei CPA, per l'accoglienza e il soccorso di immigrati che entrano irregolarmente nel territorio, comunque prevedendo una permanenza breve e strettamente limitata alla definizione delle posizioni giuridiche individuali. I CPA, a questo scopo, dovrebbero essere muniti di sufficiente personale, anche non-istituzionale, per l'informazione capillare e l'orientamento individuale delle persone accolte.



La Commissione si rende ben conto che molte delle questioni affrontate meriterebbero ulteriori approfondimenti.

E' inoltre consapevole che alcune delle sue raccomandazioni possano apparire di complessa attuazione.

E', però, anche conscia che i risultati finora ottenuti in Italia - e in generale in Europa - non sono stati soddisfacenti e che il problema continua ad espandersi.

L'Italia ha, quindi, oggi più che mai, l'urgenza - e forse l'opportunità - di affrontare il problema delle irregolarità in maniera più creativa ed efficace.

La Commissione ritiene, forse immodestamente, che le sue raccomandazioni, se applicate, possano essere una delle risposte a questa esigenza.

Sapendo quanto molti altri Paesi Europei si trovino oggi in un dilemma analogo, sarebbe motivo d'orgoglio per l'Italia, paese europeo in "prima linea" territorialmente, sia anche in "prima linea" nel produrre nuove e innovative proposte.