

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV-*ter*

n. 8

RISOLUZIONE DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

d'iniziativa del senatore MANCONI

approvata il 5 marzo 2014

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione
dell'esame dell'affare assegnato concernente le misure minime da
adottare con riferimento ai Centri di identificazione ed espulsione*

La Commissione,

premessò che:

nella XVI legislatura la Commissione ha dedicato parte della sua attività alla verifica delle condizioni di vita all'interno dei centri di trattamento per migranti e il 6 marzo 2012 è stato approvato all'unanimità il rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattamento per migranti in Italia;

nella corrente XVII legislatura, la Commissione ha deciso di approfondire ulteriormente tale indagine conoscitiva svolgendo, oltre ad alcune audizioni, una serie di sopralluoghi nei centri di identificazione ed espulsione presenti sul territorio italiano;

le visite che la Commissione ha potuto effettuare nei mesi scorsi ai centri di Bari, Roma, Gradisca d'Isonzo, Trapani e Torino hanno messo in luce numerose carenze di tali centri riguardo alle funzioni che essi dovrebbero svolgere, e ciò in ragione di rilevanti insufficienze strutturali, nonché di modalità di esecuzione del trattamento inadeguate rispetto alla tutela della dignità e dei diritti degli interessati;

premessò inoltre che:

i centri di identificazione ed espulsione, istituiti dalla legge 6 marzo 1998, n. 40, e previsti dal testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono strutture di trattamento degli stranieri in condizione di irregolarità, destinati all'espulsione;

l'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, cosiddetta legge Bossi-Fini, prevede che «quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento», il questore «dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario» presso il centro di identificazione ed espulsione; che quindi tali strutture sono destinate al trattamento, convalidato dal giudice di pace, dei cittadini stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione;

con il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge, 2 agosto 2011, n. 129, il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri è passato da 60 giorni a 18 mesi complessivi;

l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, al comma 2, dispone che in tali centri lo straniero sia trattenuto «con moda-

lità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità»;

rilevato che:

secondo i dati della Polizia di Stato, nel 2013 sono stati 6.016 (5.431 uomini e 585 donne) i migranti trattenuti in tutti i centri di identificazione ed espulsione operativi in Italia; meno della metà di essi (2.749) è stata però effettivamente rimpatriata; nel 2012 sono stati 7.944 (7.012 uomini e 932 donne) i migranti trattenuti in tutti i centri di identificazione ed espulsione e di questi solo la metà (4.015) sono stati rimpatriati; il tasso di efficacia (rimpatriati su trattenuti) nel 2013 è risultato inferiore del 5 per cento rispetto all'anno precedente (45,7 per cento nel 2013 rispetto al 50,5 per cento nel 2012);

il numero complessivo dei migranti rimpatriati attraverso i centri di identificazione ed espulsione nel 2013 risulta essere lo 0,9 per cento del totale degli immigrati in condizioni di irregolarità che si stima essere presenti sul territorio italiano (294.000 secondo i dati dell'Istituto per lo studio della multietnicità [ISMU] al primo gennaio 2013);

il prolungamento del trattenimento fino a un massimo di 18 mesi appare una misura inutile, in quanto non ha migliorato il tasso di espulsioni: rispetto al 2010, anno in cui tale misura è stata introdotta, il rapporto tra i migranti rimpatriati e il totale dei trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione, nel 2012 è cresciuto di appena il 2,3 per cento; mentre nel 2011 l'incremento del tasso di efficacia nei rimpatri è risultato addirittura irrilevante (+0,3 per cento);

il drastico taglio delle risorse a disposizione degli enti gestori, insieme al prolungamento dei tempi massimi di trattenimento a 18 mesi, hanno contribuito ad accrescere la tensione nei centri e a peggiorare ulteriormente le condizioni di vita dei trattenuti, come risulta dall'indagine «Arcipelago CIE» realizzata tra febbraio 2012 e febbraio 2013 da Medici per i diritti umani, pubblicata nel maggio 2013;

per l'assegnazione della gestione dei centri viene adottato come unico criterio, quello dell'offerta economica minima, indipendentemente dalla qualità dei beni e dei servizi garantiti, determinando un ulteriore e insostenibile scadimento delle strutture e dei servizi e un aumento delle proteste da parte dei trattenuti;

attualmente degli undici centri di identificazione ed espulsione presenti in Italia (Bari, Bologna, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Gorizia, Milano, Roma, Torino, Trapani e Trapani Milo) solo cinque sono funzionanti (Bari, Caltanissetta, Roma, Torino, Trapani). I centri di identificazione ed espulsione di Trapani (Serraino Vulpitta) e quello di Brindisi sono chiusi da oltre un anno; il centro di Lamezia Terme è stato chiuso nel novembre 2012. I centri di identificazione ed espulsione dell'Emilia Romagna sono stati chiusi a febbraio (Bologna) e ad agosto (Modena) per lavori di ristrutturazione, dopo che le prefetture, di fronte a esiti disastrosi sia per le condizioni di vita dei trattenuti sia dal punto di vista della gestione complessiva, avevano revocato gli appalti dei centri all'ente che se li

era aggiudicati con gare al ribasso. Il centro di Crotone è stato chiuso al principio di agosto dopo la morte di un giovane migrante e la successiva rivolta dei trattenuti. Il centro di Gradisca d'Isonzo è stato svuotato al principio di novembre dopo mesi di rivolte e proteste da parte dei migranti che ne denunciavano le condizioni inumane di trattenimento. Il centro di Milano è chiuso per lavori di ristrutturazione. Allo stato dei fatti tutte queste chiusure dovrebbero essere transitorie anche se non si conoscono ad oggi i tempi di riapertura;

la maggior parte dei centri attualmente operativi funziona a scartamento ridotto per ragioni di sicurezza o perché molti settori sono inagibili o danneggiati. I centri visitati dalla Commissione ospitavano un numero di immigrati ben inferiore alla loro effettiva capienza. Dai dati del Ministero dell'interno, al 4 febbraio 2014 su una capienza complessiva di 1.791 posti, risulta che la capienza effettiva (i posti disponibili) è di 842 posti. Al 13 febbraio le presenze erano 460, a dimostrazione che i centri di identificazione ed espulsione operano ben al di sotto del 50 per cento della loro capacità ricettiva;

considerato che:

dalle visite effettuate sono emerse diverse criticità e violazioni dei diritti fondamentali: pur in presenza di un titolo di detenzione solo amministrativo, ai fini dell'identificazione, dell'espulsione o del rimpatrio, si è riscontrata la presenza di persone private della libertà personale per prolungati e periodi di tempo, impossibilitate a svolgere alcun tipo di attività ricreativa o formativa;

la forte eterogeneità e promiscuità delle persone presenti all'interno dei centri di identificazione ed espulsione provoca situazioni di tensione altissima all'interno delle strutture: vi si trovano, ad esempio, persone che hanno a lungo risieduto legalmente in Italia e che non avendo più rinnovato il permesso di soggiorno per le ragioni più diverse, sono diventate irregolari (cosiddetti *overstayer*) ed ex-detenuiti che, scontata la pena, sono stati poi trasferiti nei centri in attesa di identificazione o di rimpatrio;

nel corso delle visite ai centri di identificazione ed espulsione, la Commissione si è imbattuta in trattenuti che si trovano in condizione di vulnerabilità psicologica e fisica. Il trattenimento di queste persone provoca un aggravio della loro condizione psico-fisica (in molti casi si riscontra l'uso, spesso l'abuso di psicofarmaci) e si rivela spesso inutile ai fini dell'identificazione. Parimenti si è riscontrata la presenza nei centri di identificazione ed espulsione di immigrati che da molti anni vivono insieme alle loro famiglie in Italia, Paese nel quale hanno sede i loro affetti ed interessi; tali migranti spesso non hanno più alcun legame con i loro Paesi di origine. Anche in questo caso il trattenimento risulta spesso inutile, stante la difficoltà di identificarli e diviene lesivo del diritto all'unità familiare dei migranti e dei loro familiari;

l'assenza di un regolamento unico in merito al trattamento degli stranieri e alla vita nelle strutture per tutti i centri di identificazione ed espulsione che si trovano in Italia e la presenza di singoli regolamenti

adottati dalle prefetture di competenza determinano un diverso grado di flessibilità nelle attività e nei servizi previsti per i trattenuti, anche sulla base della diversa interpretazione delle «ragioni di sicurezza». I regolamenti relativi all'erogazione dei servizi ed alle regole di convivenza nei singoli centri di identificazione ed espulsione sono adottati dal prefetto, sentito il questore competente, in base a quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni. Ciò comporta che ogni centro sia regolato in modo diverso per quanto attiene ad alcuni aspetti fondamentali, quali la possibilità di comunicare con l'esterno (in particolare la possibilità di tenere con sé il proprio telefono cellulare, di accedere ai cortili interni delle strutture, di ricevere le visite dei propri familiari). Il trascorrere di un «tempo vuoto» all'interno dei centri è una delle criticità più forti registrate dalla Commissione. All'interno di alcuni centri di identificazione ed espulsione è stata riscontrata la difficoltà di introdurre penne, libri, giornali, riviste, racchette per il ping pong; spesso i televisori non sono presenti in tutti gli spazi abitativi; solo in alcuni centri esiste un campo di calcetto e spesso non è possibile praticare attività fisica. Alcuni dei divieti previsti nei singoli centri dalle prefetture sono incomprensibili (non sono permessi gli accendini, e solo in alcuni casi si possono usare i fiammiferi; i lacci delle scarpe vengono requisiti all'ingresso nel centro; non sono ammessi telefonini con la fotocamera);

impegna il Governo:

a rivedere la disciplina dei tempi di permanenza all'interno dei centri di identificazione ed espulsione riducendo il trattenimento a 30 giorni, con eventuale proroga a 60 giorni, come previsto originariamente;

a dare piena applicazione a quanto previsto nel decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, relativo alla riduzione della popolazione carceraria in merito all'identificazione in carcere per i detenuti stranieri e all'eventuale espulsione o accompagnamento alla frontiera alla fine della pena, escludendo quindi il passaggio nei centri, e a definire in tempi brevi le modalità della procedura di identificazione, rafforzando il coordinamento fra le strutture carcerarie e gli uffici immigrazione delle questure competenti, come peraltro già previsto dalla direttiva Amato-Mastella del 30 luglio 2007;

a redigere protocolli di collaborazione con le rappresentanze diplomatiche in Italia dei Paesi dai quali in passato più consistenti sono stati i flussi migratori, coinvolgendo il Ministero degli affari esteri, allo scopo di velocizzare la procedura di identificazione dei detenuti stranieri in carcere e dei trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione ed evitare la prassi diffusa di identificazioni sommarie e superficiali;

a chiudere definitivamente i centri attualmente svuotati e non agibili per ristrutturazione, soprattutto quando tali strutture si trovano in località difficilmente raggiungibili dalle autorità consolari evitando inutili ritardi dei tempi di trattenimento dello straniero in attesa di essere ricono-

sciuto, ed eventualmente, a mantenere i centri esclusivamente nelle località in cui hanno sede le rappresentanze diplomatiche;

a garantire che venga rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari direttamente dalla questura senza attivare la procedura della protezione internazionale, per gli stranieri irregolari che sono particolarmente vulnerabili (casi psichiatrici, malati o immigrati che risiedono in Italia da molto tempo) e risultano incompatibili con il trattenimento nei centri, come previsto all'articolo 6, comma 4, della «direttiva rimpatri» (direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008), tenendo conto, per ogni decisione riguardante l'espulsione di uno straniero irregolarmente soggiornante, dei principi riguardanti il superiore interesse del minore, il diritto all'unità familiare e il principio di *non-refoulement*, come raccomandato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni in un rapporto sui centri di identificazione ed espulsione del 17 gennaio 2014;

a promuovere e rafforzare gli strumenti della partenza volontaria e del rimpatrio volontario assistito, in quanto, come previsto dalla normativa vigente, gli stranieri irregolari rintracciati dalle forze dell'ordine hanno diritto ad accedere alle misure alternative al centro di identificazione ed espulsione e richiedere che in luogo del trattenimento, sia dato loro un termine per lasciare volontariamente l'Italia, con l'eccezione del caso in cui vi sia rischio di fuga;

a prevedere la cancellazione automatica del divieto di reingresso nel caso di collaborazione all'identificazione dello straniero irregolare che si trovi nel centro di identificazione ed espulsione;

a prevedere una distribuzione dei trattenuti all'interno di ogni struttura che tenga conto della diversità degli *status* giuridici e delle diverse provenienze;

a garantire il periodico monitoraggio da parte delle prefetture delle reali condizioni di vita nei centri, verificando la congruenza dei servizi offerti con le convenzioni e i capitolati stipulati;

a rivedere i criteri di assegnazione della gestione dei centri, affidando a un ente gestore unico su scala nazionale tutti i centri attraverso un'unica procedura a evidenza pubblica, e a intervenire per modificare i criteri di assegnazione per le gare d'appalto valutando non solo l'offerta economica e il criterio dell'offerta più bassa, ma tenendo conto dei costi della gestione nel rispetto di quanto previsto dal capitolato d'appalto del 21 novembre 2008 e stabilendo il prezzo dell'appalto non più con un canone *pro die/pro capite*, ma con un canone annuo (sistema «vuoto per pieno»);

a intervenire sulla disciplina relativa alla gestione adottando un regolamento unico per tutti i centri su tutto il territorio nazionale che disciplini la vita degli immigrati all'interno del centro;

a definire *standard* sanitari omogenei assicurando la predisposizione di protocolli operativi e di accordi con le aziende sanitarie locali del territorio, l'incremento delle misure di sostegno nei confronti delle si-

tuazioni vulnerabili, la stipula di convenzioni con associazioni e organizzazioni umanitarie che operano in campo sanitario;

ad assumere iniziative in merito alla formazione specifica delle figure professionali (forze dell'ordine, giudici di pace) coinvolte nelle procedure di trattenimento, identificazione, espulsione e rimpatrio per evitare che il trattenimento diventi una prassi automatica e per assicurare un'accurata valutazione di ogni singolo caso;

a definire protocolli e convenzioni con il Consiglio dell'ordine degli avvocati o con le associazioni di categoria per garantire maggiore trasparenza e regolarità nel rapporto tra straniero e legale;

a eliminare ogni restrizione all'accesso ai centri, non solo quelli di identificazione ed espulsione, ma anche quelli di accoglienza, garantendo la possibilità di entrare nelle strutture anche ai rappresentanti degli enti locali, delle organizzazioni umanitarie internazionali e nazionali e delle associazioni che operano nel sociale e ai garanti per l'infanzia e ai garanti per i diritti delle persone private della libertà;

a prevedere la possibilità di un'ulteriore proroga dei tempi del permesso di soggiorno per attesa occupazione rispetto ai sei mesi più sei, attualmente previsti;

a considerare il trattenimento dello straniero come una misura eccezionale, o comunque del tutto residuale, finalizzata esclusivamente al rimpatrio;

ad adottare misure di gestione dell'immigrazione irregolare, caratterizzate dal rispetto dei diritti umani e da una maggior razionalità ed efficacia nell'ambito di una più generale riforma delle politiche migratorie e dell'attuale legge sull'immigrazione.

