

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Penalità  
e Libertà



### 43. L'inadeguatezza delle strutture per le misure alternative

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la già citata Raccomandazione R(92)16, rifacendosi al termine anglosassone *community sanction*, fornisce la seguente definizione di misura/sanzione alternativa o di comunità: «sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità e implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni c/o obblighi e che sono eseguiti dagli organi previsti dalle norme in vigore».

In Italia, le misure alternative alla detenzione sono state introdotte più di quarant'anni fa, con l'ordinamento penitenziario e hanno poi conosciuto un percorso di progressiva espansione a partire dall'approvazione, undici anni dopo, della legge 663/1986 (la cosiddetta "Legge Gozzini"). Un insieme quindi normativamente ben definito e che negli anni è cresciuto e ha determinato al complessivo sistema dell'esecuzione penale una delle trasformazioni più profonde.

Tuttavia l'effettività delle misure non può essere circoscritta alla buona norma e all'impegno degli operatori. Richiede anche strutture adeguate. La concessione delle misure alternative alla detenzione, malgrado la ricorrenza di tutte le condizioni di fatto e di diritto, è infatti spesso preclusa dalla mancanza di disponibilità da parte delle strutture abilitate all'accoglienza di detenuti in esecuzione penale esterna, per esaurimento dei posti a disposizione, e tale situazione costituisce un ostacolo anche per la concessione dei permessi-premio, primo passo verso il processo di risocializzazione e reinserimento sociale.

Particolarmente svantaggiati sono i soggetti socialmente deboli: indigenti e stranieri, per i quali l'accesso ai benefici penitenziari è reso estremamente difficoltoso dalla mancanza sul territorio di idonei riferimenti familiari, abitativi e lavorativi. Diviene un diritto enunciato e non agito. Così la discriminazione già presente e vissuta fuori dal carcere finisce con il persistere e anzi con ampliarsi all'interno di una Istituzione che dovrebbe essere centrata sulla uguaglianza dei soggetti di fronte alla sanzione da eseguire: l'esecuzione penale diviene un elemento di riproduzione e amplificazione della minorità sociale delle persone che giungono a essa. Il tema chiama alla responsabilità le Amministrazioni locali: le case-alloggio costituirebbero una valida soluzione ma sono poche e i posti a disposizione non sono sufficienti. Investire in questo settore del resto se può apparire dispendioso nel breve periodo, ritorna economicamente vantaggioso in una prospettiva medio-lunga perché aiuta a diminuire le spese che ricadranno altrimenti inevitabilmente sul complessivo sistema dei servizi alla persona nel futuro di una vita vissuta ai margini e connotata da ripetuti ingressi nel circuito detentivo.

Anche per ciò che riguarda il settore della tossicodipendenza (alla data del 30.06.2016 il DAP ha fornito il dato di 13.561 detenuti dipendenti da sostanze psicotrope, di cui 4.292 stranieri, pari al 25,08% dei detenuti presenti), bisogna constatare l'attuale insufficienza dei posti disponibili nelle comunità di recupero: se è vero che la legge non prescrive necessariamente che la misura dell'affidamento terapeutico sia eseguita attraverso l'inserimento in una struttura residenziale, è vero però anche che, nella prassi, i Tribunali di sorveglianza, in considerazione delle caratteristiche di tale tipologia di condannati,

In Italia, le misure alternative alla detenzione sono state introdotte più di quarant'anni fa, con l'ordinamento penitenziario e hanno poi conosciuto un percorso di progressiva espansione a partire dall'approvazione, undici anni dopo, della legge 663/1986 (la cosiddetta "Legge Gozzini"). Un insieme quindi normativamente ben definito e che negli anni è cresciuto e ha determinato al complessivo sistema dell'esecuzione penale una delle trasformazioni più profonde.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2017



## Penalità e Libertà

ritengono spesso non adeguati programmi terapeutici 'territoriali', ossia non residenziali. Si auspica quindi un impegno economico per l'implementazione delle comunità residenziali.

**Il Ministero della giustizia ha stipulato diversi protocolli operativi con alcune regioni e Tribunali di sorveglianza finalizzati ad attuare azioni a sostegno dei programmi di reinserimento di soggetti in esecuzione di pena.**

Il Ministero della giustizia ha stipulato diversi protocolli operativi con alcune regioni e Tribunali di sorveglianza finalizzati ad attuare azioni a sostegno dei programmi di reinserimento di soggetti in esecuzione di pena; in particolare riguardo al potenziamento delle attuali strutture accreditate per programmi residenziali terapeutico riabilitativi o psicologico riabilitativi, idonee a ospitare soggetti in esecuzione di pena con problemi legati alla tossicodipendenza.

Ciò nonostante, il numero dei detenuti tossicodipendenti che ha avuto accesso alle misure alternative è addirittura diminuito, passando dalle 3.259 persone alla data del 31.12.2014 a 2.991 persone alla data del 31.12.2016. Un segnale che lascia perplessi.

### 44. La vigilanza sulle comunità

L'accentuazione sulle *misure* alternative come 'modello da seguire' – almeno fintanto che rimarrà la centralità della pena detentiva e non sarà introdotto un sistema coerente di pene diverse dalla detenzione – registra un crescendo di esperienze positive soprattutto in questo momento storico dove le cooperative e il privato sociale forniscono un rilevante contributo sussidiario allo sviluppo alla crescita del sistema dell'accoglienza. Una attenzione maggiore soprattutto al "mondo della giustizia minorile", è stata data recentemente dalla Direttiva ministeriale del 28 settembre 2016, espressione di una esigenza di ricognizione dei metodi di selezione dei contraenti e di costante verifica della qualità dei servizi resi. Non è estranea a questo bisogno di supporto al sistema dell'esecuzione penale in misura alternativa la riorganizzazione degli Uffici di esecuzione penale esterna seguito del D.p.c.m. n. 84/2015, diventati articolazioni del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità.

Il Garante Nazionale crede siano opportuni e, quindi, auspica interventi anche nei confronti delle comunità affidatarie per adulti, attuatrici del progetto di trattamento elaborato per realizzare l'azione di reinserimento e di inclusione. Si evincono spesso da segnalazioni giunte al Garante, disfunzioni organizzative e di controllo che si riversano inevitabilmente sul piano gestionale e pedagogico dell'intero servizio. Causa principale è il contenimento della spesa pubblica che vede tagli dell'esecuzione penale esterna che, per povertà di risorse e operatori, è costretta a limitare l'azione di intervento e di coordinamento dei controlli per prevenire le criticità nei luoghi di detenzione alternativa di soggetti adulti. Un cenno merita anche la difficoltà di taluni Enti locali a farsi carico di tutte le situazioni in accreditamento comunitario (per esempio, si è appreso nel corso della visita alla regione Calabria che l'Amministrazione regionale provvede al pagamento delle rette soltanto per 18 mesi) con la conseguente riduzione dei termini di durata del percorso trattamentale.

In questo quadro di necessario controllo e di possibile supporto vanno inserite anche le visite del Garante Nazionale quale ulteriore strumento di monitoraggio dell'andamento della vita detentiva nelle comunità visitate – pur nei limiti del necessario procedere a campione o sulla base di informazioni ricevute – raccogliendo le indicazioni delle eventuali inadeguatezze per farsi poi promotore di un'azione comune di risoluzione.

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Penalità  
e Libertà



#### 45. La detenzione domiciliare senza progetto

Negli ultimi anni il ricorso alla misura della detenzione domiciliare è notevolmente aumentato, passando dai 24.448 casi del 2015 ai 30.379 del 2016. Si tratta sicuramente di un importante passo avanti nell'ottica di ridurre la centralità del carcere e ricondurre la persona in esecuzione penale all'ambiente della propria normalità, quando questo sia possibile e positivo. Tuttavia, tale misura presenta alcune criticità e forse può essere definita la misura 'meno trattamentale' prevista dall'ordinamento penitenziario. Una detenzione domiciliare 'vuota', mero contenitore di divieti e obblighi e intesa come strumento dettato da esigenze deflative produce dinamiche sociali che risultano essere solo espressione di un bisogno di punizione. Togliere spazio, inoltre, a una progettualità con finalità di reintegro della persona detenuta domiciliariamente significa anche dimenticare la prevenzione della recidiva poiché la misura si traduce in mero controllo, in una situazione di sostanziale solitudine e d'impoverimento dei rapporti sociali: la persona è priva di un qualsiasi contenuto di sostegno.

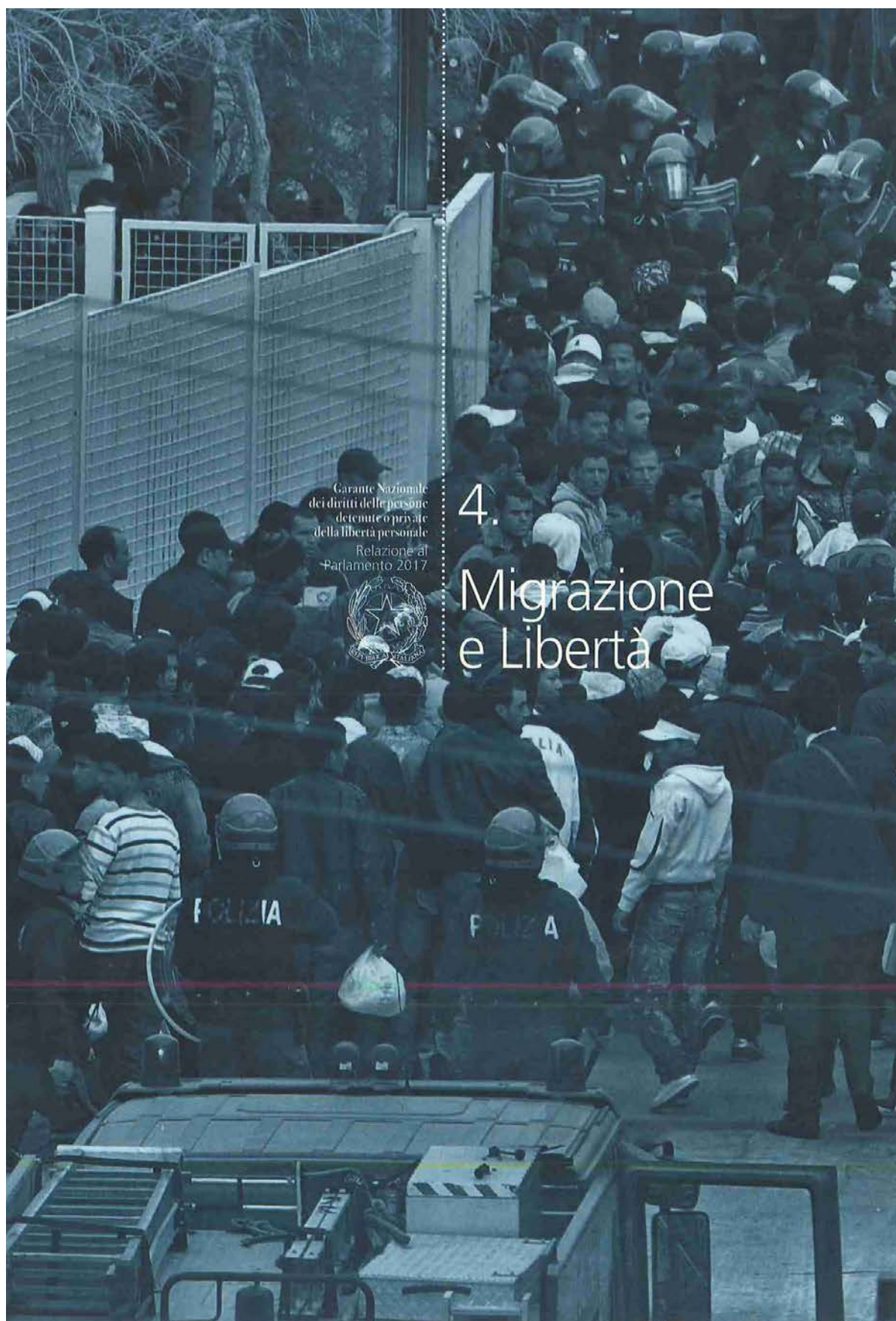
Il Garante Nazionale ribadisce la necessità di un recupero dello scopo risocializzante. Se in ambito cautelare l'assenza di una progettualità si giustifica per la natura temporanea e provvisoria della stessa, in fase di esecuzione della misura alternativa l'interruzione del percorso, avviato durante la detenzione intramuraria, per esempio sul piano dell'istruzione e della formazione, può divenire un impoverimento complessivo delle possibilità offerte alla persona. Per questo vanno previste modalità che consentano al soggetto di proseguire le attività avviate anche muovendosi dal proprio domicilio.

Si sono inoltre osservate difficoltà nel far eseguire la detenzione domiciliare presso una comunità accreditata, non essendo sempre queste strutture disponibili all'accoglienza dei richiedenti a causa degli stringenti controlli a cui sono sottoposti da parte delle forze dell'ordine; controlli che possono turbare lo svolgimento delle attività e creare difficoltà agli operatori preposti.

Accanto alle criticità sul piano del contenuto, vi sono poi quelle sul piano dell'accesso a tale previsione normativa. Criticità già considerate precedentemente in questa Relazione nel contesto del più attivo impegno da richiedere agli Enti locali. Infatti, particolari categorie di detenuti, soprattutto stranieri e persone senza fissa dimora, sono di fatto escluse da questa possibilità per la mancanza sul territorio di idonei riferimenti familiari, abitativi e lavorativi.

Il Garante Nazionale ribadisce la necessità di un recupero dello scopo risocializzante. Se in ambito cautelare l'assenza di una progettualità si giustifica per la natura temporanea e provvisoria della stessa, in fase di esecuzione della misura alternativa l'interruzione del percorso, avviato durante la detenzione intramuraria, per esempio sul piano dell'istruzione e della formazione, può divenire un impoverimento complessivo delle possibilità offerte alla persona.

PAGINA BIANCA



Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2017



## Migrazione e Libertà

*La foto della privazione della libertà dei migranti irregolari rischia di venire mossa perché mentre si cerca di cogliere la situazione per darne un quadro certo, questa stessa sta mutando, cambiando in alcuni aspetti fondamentali: numero di strutture, loro tipologia, distribuzione sul territorio.*

*I paragrafi che seguono sono distinti tra ciò che è oggi, le positività che l'attuale panorama presenta e le criticità che il Garante Nazionale ha riscontrato nell'azione del suo primo anno. La fisionomia mutevole, con la previsione di più Centri e una loro nuova connotazione renderà diverso il lavoro nel prossimo anno, ma non muteranno i parametri di analisi.*

*Una sezione specifica di questa parte della Relazione riguarda il monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato.*

### ■ Fisionomia dell'attuale privazione della libertà dei migranti

#### 46. Privazione e restrizione della libertà. I numeri

##### CIE

I Centri di identificazione ed espulsione (CIE), nati dalla ridefinizione (articolo 9 del decreto legge 23 maggio 2008, n.92) dei Centri di permanenza temporanea (CPT o CPTA), si sono progressivamente ridotti in numero e capacità ricettive nel corso degli ultimi anni: erano 13 le strutture disponibili nel 2011, variamente distribuite sul territorio nazionale, per una capienza complessiva di 1901 posti; solo quattro quelli realmente funzionanti nel gennaio di quest'anno (Torino, Roma, Brindisi e Caltanissetta) per una capienza effettiva scesa a 359 posti. Il loro ruolo, dunque, nell'esecuzione dei rimpatri ha finito per essere molto marginale: mediamente soltanto la metà dei cittadini stranieri irregolari che transitano nei CIE viene effettivamente rimpatriato; nei primi nove mesi del 2016 sono transitati nei CIE 1.968 persone di cui 876 rimpatriate (il 44%).

I Centri di identificazione ed espulsione (CIE), nati dalla ridefinizione (articolo 9 del decreto legge 23 maggio 2008, n.92) dei Centri di permanenza temporanea (CPT o CPTA), si sono progressivamente ridotti in numero e capacità ricettive nel corso degli ultimi anni.

La storia dei CIE è stata caratterizzata, fin dall'inizio, da numerosi episodi di danneggiamenti a opera degli stessi 'ospiti' dei Centri e da una serie di proteste

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Migrazione  
e Libertà



legate alle condizioni di vita all'interno delle strutture stesse, molte delle quali culminate in gravi episodi di autolesionismo. I controlli e le inchieste sui CIE promosse dal Parlamento e da Organizzazioni non governative hanno puntualmente e chiaramente testimoniato in questi anni l'inadeguatezza delle strutture e le carenze nelle modalità di trattenimento degli stranieri irregolari colpiti da un provvedimento di espulsione. Il complessivo disegno delle strutture, simile a quello di un carcere e denso di reti e barriere, e la vita all'interno spesso nel segno della assenza di ogni attività diversa dall'attendere che il tempo scorra, si sono associate a una impermeabilità della struttura a occhi esterni, ben superiore a quella di un Istituto di pena. Spesso sono stati oggetto di rilievi da parte del CPT e si è persa anche quella specificità positiva dell'aver affidato la gestione al privato sociale.

I controlli e le inchieste sui CIE promosse dal Parlamento e da Organizzazioni non governative hanno puntualmente e chiaramente testimoniato in questi anni l'inadeguatezza delle strutture e le carenze evidenziate nelle modalità di trattenimento degli stranieri irregolari colpiti da un provvedimento di espulsione.

Le criticità che sono state riscontrate anche nel corso delle visite effettuate durante il 2016 e nel primo avvio del 2017 dal Garante Nazionale nei quattro CIE attivi sul territorio nazionale, a distanza di dieci anni dagli esiti della Commissione De Mistura (*Commissione per le verifiche e le strategie dei centri per gli immigrati*, promossa dal Ministero dell'interno nel gennaio 2007), si ripropongono sostanzialmente simili sia per quanto concerne «la presenza all'interno dei CPTA (oggi CIE) 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. [...] ex detenuti [...] stranieri al cui carico sussistono solo provvedimenti di allontanamento conseguenti alla perdita di regolarità di soggiorno [...] persone deboli e vulnerabili»; sia per ciò che riguarda le problematiche strutturali e organizzative: «[...]molti centri sono strutturati secondo moduli che isolano tra loro le varie parti destinate all'alloggio e ai servizi interni al centro [...] Tali situazioni limitano o addirittura impediscono di fatto l'accesso dei trattenuti agli spazi di ascolto e socializzazione, determinando di fatto una totale situazione di passività e inattività nella vita quotidiana [...]».

Sebbene non sia ancora compiutamente definito – al momento di redigere questa Relazione (25 febbraio 2017) – sul piano operativo quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 circa la distribuzione sull'intero territorio nazionale dei nuovi Centri di permanenza per i rimpatri, eredi dei CIE ma proposti come radicalmente diversi da questi, è stata normativamente ribadita la competenza del Garante Nazionale a esercitare i poteri di accesso e verifica assegnatigli dalla norma istitutiva; ovviamente anche poteri e obblighi relativi alla sua designazione come NPM hanno effetti su queste nuove strutture privative della libertà. Al momento, rimane tuttavia il dubbio che, in mancanza di accordi di riammissione con i Paesi terzi, la percentuale dei rimpatri sul totale dei provvedimenti di espulsione possa aumentare in modo consistente rispetto all'attuale valore: nei primi nove mesi del 2016, dei 3.737 cittadini stranieri rimpatriati dall'Italia, solo uno su quattro proveniva da un CIE. Molti rimpatri, infatti, sono stati eseguiti direttamente dagli *hotspot*, sotto forma di “respingimenti differiti”: novità introdotta nel maggio del 2015 dall'Agenda europea delle migrazioni.

### Hotspot

Gli *hotspot* attualmente presenti in Italia sono quattro, tre dei quali concentrati in Sicilia: Lampedusa (500 posti), Trapani Milo (400 posti) e Pozzallo in provincia di Ragusa (300). Il quarto è quello di Taranto (400 posti) in Puglia. La loro capienza complessivamente si attesta, quindi, sui 1600 posti letto. Questo secondo i dati ufficiali della Commissione europea (*Hotspot State of Play*); in realtà i numeri effettivi sono un po' più bassi per via di interventi di manutenzione e ristrutturazione in corso.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2017



Per esempio, il Garante Nazionale, in occasione della visita all'*hotspot* di Pozzallo il 17 gennaio di quest'anno, ha potuto verificare che i posti effettivamente disponibili non sono più di 240.

Pur trattandosi di luoghi fisici, gli *hotspot* costituiscono in realtà una modalità di lavoro la cui finalità è duplice: identificazione e 'tripartizione' dei migranti irregolari nelle tre macro categorie della *relocation* (delocalizzazione), dell'asilo o del respingimento/espulsione.

Pur trattandosi di luoghi fisici, gli *hotspot* costituiscono in realtà una modalità di lavoro – la Commissione europea parla appunto di «approccio *hotspot*» – la cui finalità è duplice: identificazione e 'tripartizione' dei migranti irregolari nelle tre macro categorie della *relocation* (ricollocazione), dell'asilo o del respingimento/espulsione. Fino a oggi gli *hotspot* si sono rivelati molto efficienti nell'identificazione (foto-segnalamento e inserimento nel sistema Afis e EURODAC) con percentuali che sfiorano il 95% delle persone transitate nelle strutture, ma in mancanza di una effettiva politica di *relocation* si sono trasformati spesso in impropri centri di temporanea accoglienza soprattutto di categorie vulnerabili – per esempio i minori – nella assoluta mancanza di una cornice giuridica che li regolamenti e che dia tutela giurisdizionale alle persone durante il periodo del loro trattenimento presso tali strutture oltre il tempo strettamente necessario all'identificazione. Come rilevato in occasione delle visite fatte a tutti gli *hotspot* del territorio nazionale, in ogni struttura si possono trovare persone che sostano anche per più di una settimana in attesa di essere ricollocate o trasferite in una struttura adatta alle loro esigenze. Inoltre, regole o, meglio, prassi molto diverse disciplinano la libertà di circolazione degli stranieri che si trovano negli *hotspot*: a Lampedusa e Trapani sostanzialmente reclusi, a Taranto e Pozzallo liberi di uscire e ricentrare.

Qualsiasi progetto di potenziamento e ampliamento delle strutture di identificazione ed espulsione deve tenere conto di questi aspetti, sia per quanto concerne la copertura giuridica del trattenimento, sia per quanto concerne le condizioni materiali in cui esso avviene, tenendo conto delle notevoli differenze individuali che caratterizzano i percorsi e l'esperienza migratoria.

#### 47. I minori non accompagnati: numeri e problemi

Secondo i dati dell'Alto Commissario ONU per i rifugiati (UNHCR), nel 2016 sono arrivati sul territorio italiano 25.846 minori stranieri non accompagnati (nella dilagante prassi degli acronimi, indicati con MSNA). Oltre 70 al giorno, quasi il 14% degli arrivi complessivi. Un numero rilevante in assoluto e come valore tendenziale, visto che l'anno precedente ne erano giunti 12.360, cioè il 7% dei complessivi arrivi. Il loro aumento è apparso evidente fin dai primi mesi dell'anno, ma i picchi si sono verificati nei mesi di giugno (3.515 arrivi) e di ottobre (3.771 arrivi). Quest'ultimo è stato il mese che ha registrato il più alto numero di arrivi di MSNA degli ultimi quattro anni.

I minori provengono in gran parte dall'Eritrea (3.714, con un incremento del 24% rispetto al 2015), dal Gambia (3119) e dalla Nigeria (2932). Ma è tra gli egiziani che la percentuale di MSNA è la più alta, raggiungendo il 58% degli arrivi.

Contrariamente a quanto accade in altri Paesi, in Italia i minorenni stranieri non accompagnati non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e salvo il

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale

Migrazione  
e Libertà



caso in cui il ricongiungimento alla famiglia di origine sia da privilegiare quale loro interesse prioritario. In nome della *Convenzione per i diritti dell'infanzia* (1989) e della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che come è noto ha ora lo stesso rango dei Trattati dell'Unione, il nostro Paese li considera persone vulnerabili e da tutelare. Per loro è prevista l'ospitalità nei Centri di prima e di seconda accoglienza, specificatamente per minori (indicati in questo paragrafo come "Centri", ma da non confondere con le varie strutture per adulti), per accompagnarli verso la maggiore età.

I dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ci dicono che in Italia nel mese di novembre 2016 i MSNA segnalati nei Centri erano 17.245, il doppio dell'anno precedente. Ciò ha comportato una saturazione dei Centri, con la difficoltà di alloggiare i minori che arrivano ogni giorno sul nostro territorio. Ne deriva il frequente prolungamento della loro presenza negli *hotspot*, in attesa che sia individuato un posto in un Centro: una situazione comprensibile, ma non accettabile, che richiede soluzioni rapide, nell'ottica di un problema che non può essere definito emergenziale. L'esigenza della tutela dei minori richiede risposte rapide.

Altro problema è l'accertamento dell'età. Il 6 gennaio del 2017, è entrato in vigore il d.p.c.m. 10 novembre 2016 n. 234, che stabilisce meccanismi uniformi per determinare l'età dei minori non accompagnati vittime di tratta. Consiste in una procedura multidisciplinare, condotta da personale specializzato e che tiene conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore stesso. Tale metodo consente di superare la semplice radiografia del polso, il cui margine di errore è ampio. Il Garante Nazionale auspica che esso sia preso in considerazione per tutti i minori non accompagnati. Riguardo all'accertamento dell'età va segnalato un altro aspetto. Si tratta dei minori che non conoscendo la data esatta della loro nascita, ma solo l'anno, vengono registrati come nati il 1° gennaio. Nel caso di minori al limite dei 18 anni, tale prassi può mettere a rischio i giovani, considerati maggiorenni quando ancora non lo sono. Per esempio, alla fine di gennaio di quest'anno (2017) il Garante ha osservato, almeno in un *hotspot*, la classificazione come maggiorenni dei minori registrati come nati l'1 gennaio 1999, come fossero tutti nati effettivamente in quel giorno, contro ogni regola del calcolo delle probabilità: il rischio che tra loro ce ne fossero alcuni, se non molti, ancora minorenni, ma considerati di maggiore età è evidente.

Come per molti migranti adulti, anche per i minori l'Italia spesso non è la meta ultima, ma solo un luogo di transito verso altri Paesi europei. Questa forse una delle ragioni dell'alto numero di minori che si rendono irreperibili, lasciando le strutture di accoglienza. Secondo i dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel mese di novembre 2016, ben 6.058 minori segnalati nei Centri erano ormai irreperibili (quasi il 38% dei complessivi accolti). Gran parte provenivano dall'Egitto (1.513), dall'Eritrea (1.326) e dalla Somalia (1.242).

Anche per i minori l'Italia spesso non è la meta ultima, ma solo un luogo di transito verso altri Paesi europei. Questa forse una delle ragioni dell'alto numero di minori che si rendono irreperibili, lasciando le strutture di accoglienza. Secondo i dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel mese di novembre 2016, ben 6.058 minori segnalati nei Centri erano ormai irreperibili (quasi il 38% dei complessivi accolti).

#### 48. Tutela giuridica e ricorribilità

Attualmente, nelle more della conversione del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, l'unica forma di restrizione della libertà personale disciplinata dalla legge per i migranti irregolari è il trattenimento in uno dei Centri di identificazione ed espulsione. Al loro interno possono essere ospitati stranieri

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2017



## Migrazione e Libertà

trattenuti in forza dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286 in vista del rimpatrio e, possibilmente in appositi spazi, i richiedenti asilo che si trovino nelle condizioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142.

Presupposti, disciplina e finalità di queste due fattispecie di trattenimento sono radicalmente diverse mentre entrambe, trattandosi di misure incidenti sulla libertà personale, vengono adottate nell'alveo delle garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione.

Il sindacato di legittimità sui provvedimenti assunti dall'Autorità di pubblica sicurezza e sulle successive richieste di proroga – presentate a intervalli regolari dall'Amministrazione entro il limite dei termini massimi consentiti – compete, quindi, all'Autorità giudiziaria (rispettivamente Giudice di pace e Tribunale in composizione monocratica) e attiene sostanzialmente alla verifica dei presupposti previsti per il trattenimento. Procedimento giurisdizionale di convalida e procedimento di decisione sulla proroga godono delle stesse garanzie del contraddittorio, consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato (si veda, da ultimo, Cass. civ., Sez. VI-1, ord. n. 12709 del 20.06.2016). Sempre in tema di diritti partecipativi, deve essere precisato che la normativa italiana non ha recepito né la previsione contenuta nell'articolo 15 paragrafo 3 della direttiva 2008/115/CE (la cosiddetta "direttiva rimpatri") né quella dell'articolo 9 paragrafo 5 della direttiva 2013/33/UE (cosiddetta "direttiva accoglienza"), che stabiliscono la possibilità per il migrante trattenuto di chiedere il riesame del trattenimento. L'omissione lascia spazio a interpretazioni contrastanti rispetto alla diretta applicabilità nel nostro ordinamento di queste disposizioni, che consentirebbe alla parte di promuovere una valutazione della misura restrittiva anche al di fuori del calendario di proroghe attivabili dall'Amministrazione.

I decreti di convalida o di proroga del trattenimento, come quello di convalida dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, sono impugnabili esclusivamente per Cassazione mediante ricorso che non ne sospende l'esecuzione.

Condizioni e modalità di trattenimento sono stabilite dal sopraccitato articolo 14 e dall'articolo 21 del D.P.R. 394/1999. Fatta eccezione per quanto previsto all'articolo 7 comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, nel caso in cui sia oggetto di valutazione la compatibilità della misura detentiva rispetto alla salute del destinatario, fuoriescono dalla espressa portata del controllo giurisdizionale esercitato dal giudice del trattenimento. Non sono nemmeno disciplinati meccanismi di reclamo attivabili dalle persone trattenute, al pari di quelli previsti dall'ordinamento penitenziario a favore delle persone detenute all'interno del circuito penale.

La permanenza negli hotspot, non configurandosi come trattenimento, non gode delle tutele giuridiche previste dalla legge per i casi di privazione della libertà personale e deve pertanto sottostare a precisi limiti e garanzie, necessariamente rispettosi del quadro normativo vigente e del diritto alla libertà sancito nell'articolo 5 della CEDU.

Al di fuori del trattenimento in un Centro di identificazione e espulsione nelle ipotesi sopraindicate, la normativa italiana non prevede altre forme di detenzione amministrativa applicabili nei confronti dei migranti irregolari. La permanenza negli hotspot, non configurandosi come trattenimento, non gode delle tutele giuridiche previste dalla legge per i casi di privazione della libertà personale e deve pertanto sottostare a precisi limiti e garanzie, necessariamente rispettosi del quadro normativo vigente e del diritto alla libertà sancito nell'articolo 5 della CEDU.

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Migrazione  
e Libertà



#### 49. La privazione della libertà nel rimpatrio forzato

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 115 del 16 dicembre 2008 (nota anche come “direttiva rimpatri”) prevede, all’articolo 3, che il rimpatrio nei confronti dello straniero il cui soggiorno sia irregolare possa avvenire «forzatamente», attraverso una procedura di «allontanamento» consistente nel «trasporto fisico [dello straniero] fuori dallo Stato membro». Ciò deve comunque avvenire «nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell’uomo» (articolo 1). Inoltre, all’articolo 5 la direttiva precisa che nelle decisioni di rimpatrio «gli Stati membri tengono nella debita considerazione: a) l’interesse superiore del bambino; b) la vita familiare; c) le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato; e rispettano il principio di *non refoulement*».

La Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 115 prevede, all’articolo 3, che il rimpatrio nei confronti dello straniero il cui soggiorno sia irregolare possa avvenire «forzatamente», attraverso una procedura di «allontanamento» consistente nel «trasporto fisico [dello straniero] fuori dallo Stato membro».

Va inoltre osservato che la direttiva lascia liberi gli Stati membri dall’applicazione delle norme dalla stessa prescritte, quando la decisione di allontanamento possa riguardare le persone respinte alla frontiera o coloro che sono state fermate o scoperte nel corso dell’attraversamento della frontiera oppure che sono state sottoposte al rimpatrio come sanzione penale o in conseguenza di una sanzione penale o estradate (articolo 2).

In questo quadro, qualora non sia possibile procedere al rimpatrio in forma volontaria, l’articolo 8 della direttiva prevede l’allontanamento del cittadino straniero irregolare, ovvero l’adozione di «tutte le misure necessarie» anche, in ultima istanza, quelle coercitive (paragrafo 4) qualora vi sia da parte del soggetto da rimpatriare una resistenza all’esecuzione della decisione. Tali misure, da considerarsi comunque «di ultima istanza», sono «proporzionate e non eccedono un uso ragionevole della forza» (*ibidem*). Lo stesso comma prevede che «le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell’integrità fisica del cittadino».

La compressione della libertà e la situazione di potenziale lesione dei diritti, della dignità e dell’integrità fisica del rimpatriando è tale che, la direttiva, al paragrafo 6 dell’articolo 8, stabilisce che «gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati». Compito assegnato in Italia al Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

La potenziale coercizione che segue alla decisione di rimpatrio di un cittadino straniero il cui soggiorno sia irregolare si estende alla possibilità del trattenimento ai fini dell’allontanamento di cui al capo IV della direttiva (artt. 15 e segg.), laddove è previsto che, qualora non possano essere efficacemente applicate altre misure «sufficienti ma meno coercitive», la persona da rimpatriare possa essere trattenuta (cioè privata della libertà personale) «soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l’allontanamento» quando sussiste il rischio di fuga o quando tale persona evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell’allontanamento.

La direttiva prescrive che «il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all’espletamento diligente della modalità di rimpatrio», sia disposto per iscritto e in forma motivata dalle autorità giudiziarie o amministrative e si realizzi in appositi Centri di per-

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2017



## Migrazione e Libertà

manenza temporanea (non si escludono comunque gli Istituti penitenziari in caso di necessità, purché in circuiti separati, articolo 16 paragrafo 1). Sono previste condizioni e tutele legali per il periodo di trattamento soprattutto per quanto concerne i minori e le famiglie.

**Emerge chiaramente la necessità di un meccanismo di contro-bilanciamento rispetto alla compressione dei diritti individuali che viene a configurarsi, tanto più che la privazione della libertà che consegue è molto spesso legata alla violazione di una norma amministrativa e non a un illecito penale.**

Dall'analisi della normativa europea sui rimpatri e dalla disamina del complesso degli strumenti che possono essere messi in campo per attuare le decisioni di rimpatrio, emerge chiaramente la necessità di un meccanismo di contro-bilanciamento rispetto alla compressione dei diritti individuali che viene a configurarsi, tanto più che la privazione della libertà che consegue è molto spesso legata alla violazione di una norma amministrativa e non a un illecito penale. Inoltre, qualora non sia necessario il trattenimento, che in Italia è sottoposto al vaglio della magistratura (in questo ambito, il giudice di pace), la decisione di rimpatrio e l'utilizzo delle modalità coercitive sono frutto di un provvedimento assunto da un'autorità amministrativa. Tale circostanza, in ultima analisi, richiede uno stringente meccanismo di monitoraggio al fine di prevenire un possibile *vulnus* al sistema dei diritti fondamentali sanciti dalle normative nazionali e internazionali.

### 50. I rimpatri nel coordinamento europeo. Il ruolo dell'agenzia Frontex

Le operazioni di rimpatrio cosiddette «congiunte», per l'allontanamento dei cittadini dei paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri dell'Unione europea, sono state pensate sin dal 2004 e per questo è stata adottata la decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 n. 57 sull'organizzazione di voli comuni. Tale modalità di rimpatrio coinvolge, come è noto, uno Stato membro organizzatore e uno o più Stati membri partecipanti. Allo Stato organizzatore spettano una serie di incombenze tipiche del 'capofila': il noleggio del vettore, l'acquisizione degli eventuali permessi di transito, la definizione delle modalità operative e delle procedure, la determinazione, d'intesa con i partecipanti, del numero delle unità di scorta in relazione al numero dei cittadini stranieri da rimpatriare, etc. In linea di principio, comunque, ogni Stato partecipante al volo congiunto garantisce un proprio contingente di scorta. Così come ogni Paese si assicura che i rimpatriandi abbiano i documenti necessari al rimpatrio e che le Autorità consolari e diplomatiche siano state informate.

Gli *Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea*, allegati alla decisione, dettano disposizioni molto precise per l'esecuzione delle varie fasi della procedura di rimpatrio. Sia per quanto concerne lo stato di salute dei rimpatriandi, per i quali deve essere assicurato il cosiddetto *fit to fly*, sia per quanto concerne la preparazione delle scorte alle quali è richiesta la preventiva frequenza di specifici corsi di formazione. Inoltre, gli *Orientamenti* prevedono che le scorte a bordo non siano armate e siano riconoscibili attraverso l'esposizione di un emblema identificativo. Gli *Orientamenti* indicano che i rimpatriandi debbono ricevere, almeno nella fase di trasferimento all'aeroporto e di successiva sosta all'interno di esso, informazioni sull'esecuzione del rimpatrio ed essere avvertiti che l'opporre resistenza potrebbe portare a un uso legittimo della forza e dei mezzi coercitivi. A questo proposito, anche nel caso di concorso di più dispositivi di scorta



appartenenti a Stati diversi, solo il personale di scorta dello Stato dove avviene l'operazione (e quindi quello del Paese organizzatore) è legittimato all'utilizzo dei mezzi coercitivi, essendo gli altri limitati al solo esercizio dell'autodifesa. Un aspetto molto delicato in tema di tutela dei diritti è rappresentato dai controlli di sicurezza sui rimpatriandi che gli *Orientamenti* definiscono «meticolosi», senza però entrare nel merito di cosa comporti sul piano pratico tale meticolosità.

L'uso delle misure coercitive è indicato come possibile solo nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento e nel rispetto dei diritti individuali dei rimpatriandi (pertanto un uso *routinario* dei mezzi coercitivi o contenitivi tipo 'fascette' ai polsi per tutti, può destare non poche perplessità). Tutte le misure coercitive devono essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza (sono vietate tecniche che compromettano o minaccino la normale funzionalità respiratoria, così come non possono essere usati sedativi per facilitare l'operazione), preservando la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando e tenendo conto del principio secondo il quale «un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo». Lo Stato membro organizzatore e ciascuno Stato membro partecipante stabiliscono di comune accordo, prima dell'operazione di allontanamento, un elenco di misure restrittive autorizzate. A bordo deve essere presente almeno un medico e un interprete.

Per quanto concerne la consegna dei rimpatriandi, gli *Orientamenti* prescrivono che questa dovrebbe avvenire in locali dell'aeroporto di arrivo a ciò predisposti e, in linea di principio, si dovrebbe evitare che la consegna alle autorità locali avvenga a bordo dello stesso vettore di trasporto (come si è riscontrato avviene in molti casi).

Per inciso, si può osservare che tali modalità di rimpatrio attraverso l'organizzazione di voli congiunti, qui brevemente sintetizzate, dettate a livello europeo, hanno finito per 'fare scuola' in ambito nazionale, soprattutto per quanto concerne l'organizzazione di rimpatri forzati con l'utilizzo di charter nazionali. L'Agenzia europea Frontex (Agenzia europea della guardia di frontiera e di costiera, istituita tra il 2004 e il 2005) ha come compito precipuo, tra gli altri, quello di sostenere gli Stati membri in operazioni comuni di rimpatrio del genere sopra descritto. In tal senso l'Agenzia, su richiesta del Paese che promuove un'operazione di rimpatrio, ne assume il coordinamento; agisce cioè da intermediario tra i vari Paesi coinvolti, coordinandosi con le varie autorità partecipanti – senza entrare nel merito delle decisioni sui rimpatri. Per questo, al fine di armonizzare in un quadro comune le procedure di rimpatrio in ambito europeo, l'Agenzia ha stilato due documenti: il *Codice di condotta per le operazioni congiunte di rimpatrio*, e un *Manuale delle buone pratiche*.

L'Agenzia europea Frontex ha come compito precipuo, tra gli altri, quello di sostenere gli Stati membri in operazioni comuni di rimpatrio.

Il Codice di condotta riprende i principi espressi dagli *Orientamenti*, ribadendo il rispetto dei diritti fondamentali (articolo 4), la necessità di instaurare un rapporto di collaborazione con i cittadini da rimpatriare (articolo 5), ma anche l'eccezionalità nell'uso delle misure coercitive: «Le misure possono essere usate solo quando strettamente necessarie [...] nei confronti di chi rifiuta o resiste al rimpatrio, o in risposta a un immediato e serio rischio che il rimpatriando fugga, causando a sé stesso o ad altri lesioni, o causando danni alla proprietà» (articolo 6). Il Codice, inoltre, rispetto agli *Orientamenti* – che sono più sfumati in tal senso – dedica un capitolo specifico (il IV) al sistema di monitoraggio, al suo scopo e alla sua caratteristica, dando concretezza a quanto previsto dall'articolo 8 paragrafo 6 della «direttiva Rimpatri» del 2008. Secondo il *Codice di condotta*, la mancata definizione, da parte di uno Stato membro, del sistema di monitoraggio può condurre a posticipare o a cancellare la partecipa-

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2017



## Migrazione e Libertà

zione dello Stato inadempiente all'operazione congiunta (articolo 13, paragrafo 2). Per quanto concerne l'«efficacia» dell'azione del monitor, quale garante dell'umanità dell'operazione e del rispetto dei diritti fondamentali, il *Codice* prescrive che i monitor «devono avere accesso a tutte le informazioni rilevanti che riguardano l'operazione congiunta di rimpatrio» (articolo 41, paragrafo 2).

Un funzionario di Frontex partecipa a ogni operazione congiunta con il compito di controllare anche il rispetto del *Codice di condotta*. Le operazioni congiunte sono co-finanziate dall'Agenzia. Il budget dell'Agenzia per il 2016 era pari a circa 250 milioni di euro, cresciuto a 300 milioni nel 2017. Una parte cospicua di questo budget – circa 66 milioni di euro – sarà dedicato al settore rimpatri e, quindi, anche al finanziamento delle operazioni congiunte e delle attività che ruotano intorno a tale tema.

### ▲ Positività

#### 51. L'azione di soccorso in mare

A partire dal 2011 il numero dei migranti arrivati sulle coste italiane attraverso il Mediterraneo ha fatto registrare una decisa impennata. Solo negli ultimi due anni sono arrivati complessivamente circa 334.000 persone con un aumento tra il 2015 e il 2016 del 18%. Secondo i dati dell'UNHCR, nel mese di gennaio 2017, nonostante le condizioni meteo avverse, sono arrivati in Italia, via mare, 4.245 migranti – la maggior parte giunti sulle coste siciliane, (3.861).

La precarietà delle condizioni di trasporto e la pericolosità della traversata ha comportato in questi anni un altissimo numero di morti. È stato calcolato che, tra l'ottobre del 2013 e il gennaio del 2017, siano morti nel mar Mediterraneo, nel tentativo di attraversarlo, 13.288 migranti. All'inizio del 2017 (gennaio), l'UNHCR ha contato nel Mediterraneo 230 morti di cui, la maggior parte, concentrati nei mari italiani. Un così alto numero di vittime (solo nel naufragio di Lampedusa del 3 ottobre del 2013, uno dei più gravi mai registrati, morirono 368 migranti) ha determinato nel tempo un'intensificazione del dispositivo di 'ricerca e salvataggio' al fine di poter soccorrere i cosiddetti "barconi" (gommoni, pescherecci e barche di legno, in pessime condizioni e stipate all'inverosimile) nel corso della traversata.

Solo negli ultimi due anni sono arrivati complessivamente circa 334.000 persone con un aumento tra il 2015 e il 2016 del 18%. Secondo i dati dell'UNHCR, nel mese di gennaio 2017, nonostante le condizioni meteo avverse, sono arrivati in Italia, via mare, 4.245 migranti – la maggior parte giunti sulle coste siciliane, 3.861.

A questo proposito, tra il 2013 e il 2014 venne varata l'operazione *Mare Nostrum* realizzata dalla Marina militare e dall'Aeronautica militare italiane: una missione umanitaria finalizzata al salvataggio in mare dei migranti, condotta anche in acque internazionali. Successivamente, a partire dal novembre del 2014, *Mare Nostrum* – giudicata eccessivamente onerosa – è stata sostituita dalla missione *Frontex Plus* in seguito denominata *Triton*. Il coordinamento dell'Agenzia europea Frontex – che, parallelamente a *Mare Nostrum*, era impegnata in operazioni di controllo delle frontiere marittime del Mediterraneo

Garante Nazionale  
dei diritti delle  
persone detenute o  
private della libertà  
personale  
Migrazione  
e Libertà



centrale quali *Hermes* o *Aeneas* nello Jonio – relativamente alle operazioni di soccorso e salvataggio dei migranti in mare, ha determinato un approccio maggiormente orientato alla sicurezza delle frontiere rispetto al precedente dispositivo più indirizzato in senso umanitario. Per esempio, *Triton*, conclusasi il 31 dicembre del 2015, prevedeva il controllo delle acque internazionali solamente fino a 30 miglia dalle coste italiane, riducendo, quindi, in maniera considerevole il campo d'azione. In questo scenario, per le operazioni di salvataggio, oltre alla Marina militare italiana con la Guardia costiera, operano anche navi di Organizzazioni non governative di varie nazionalità impegnate nel soccorso dei migranti (per esempio, la *Proactiva Open Arms*, *Medici senza Frontiere*, *Sea Watch*, *Sea Eye* e altre).

Uno dei nodi critici è legato proprio al fatto che se da un lato il complesso dei dispositivi per la ricerca e il salvataggio potrebbe costituire un 'incentivo' all'attraversamento e quindi favorire, seppur in maniera indiretta, il criminale traffico di esseri umani, dall'altro limitare l'azione di soccorso alle sole regole della navigazione e quindi alle navi commerciali e non, le quali, prossime ai natanti in difficoltà debbono inderogabilmente prestare loro soccorso, rischia di non essere sufficiente, visto il massiccio afflusso di migranti e, in alcuni casi, risultare pericoloso perché le navi commerciali, come per esempio le petroliere, non sono sufficientemente attrezzate per il soccorso dei 'barconi'. In fase di accostamento possono verificarsi così gravi incidenti (il 18 aprile 2015 una collisione tra un 'barcone' carico di migranti e una nave commerciale accorsa in aiuto nel canale di Sicilia provocò numerosi morti e centinaia di dispersi mai più ritrovati).

Proprio a seguito dell'incidente del 18 aprile è stata avviata una nuova missione internazionale guidata dall'Italia denominata *EUNAVFOR MED Sophia* con lo scopo precipuo di contrastare il traffico di esseri umani anche attraverso azioni di formazione nei confronti della guardia costiera libica. L'operazione *Sophia* proseguirà fino a luglio 2017. Il contemporaneo avvio di un'altra operazione denominata *Mare Sicuro* della Marina militare, volta alla protezione di asset e interessi strategici sulle rotte del mar Mediterraneo di fronte alla Libia, fa propendere per l'interpretazione di un approccio al problema migratorio più attento agli aspetti della sicurezza che a quelli della ricerca e del soccorso. Una tesi, questa, peraltro sostenuta dal rapporto di ricerca internazionale *Death by Rescue* pubblicato il 18 aprile 2016 dal "Forensic Oceanography" dell'Università di Londra in cui è messo in evidenza il rapporto tra la diminuzione delle operazioni pianificate di ricerca e soccorso e l'aumento dei migranti morti nel corso della traversata del Mediterraneo.

Sullo sfondo emerge il nodo dell'estrema rigidità delle legislazioni nazionali circa la gestione dell'immigrazione legale, il regime dei visti e i processi di regolarizzazione che indirettamente alimentano l'immigrazione illegale; rigidità che andrebbe affrontata con interventi legislativi volti a dare una risposta strutturale a una questione che, ormai da molto tempo, ha superato la dimensione emergenziale.

Emerge il nodo dell'estrema rigidità delle legislazioni nazionali circa la gestione dell'immigrazione legale, il regime dei visti e i processi di regolarizzazione che indirettamente alimentano l'immigrazione illegale; rigidità che andrebbe affrontata con interventi legislativi volti a dare una risposta strutturale a una questione che, ormai da molto tempo, ha superato la dimensione emergenziale.

Garante Nazionale  
dei diritti delle persone  
detenute o private della  
libertà personale  
Relazione  
al Parlamento  
2017



## Migrazione e Libertà

### 52. L'accoglienza

Grazie a un Protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero degli esteri, il Ministero dell'interno, la Comunità di Sant'Egidio e la Federazione delle Chiese evangeliche e la Tavola valdese, è stato possibile varare un progetto pilota consistente nell'attivazione di un 'corridoio umanitario' per l'ingresso in Italia di 1.000 soggetti vulnerabili provenienti dal Libano (siriani), dall'Etiopia (eritrei) e dal Marocco (subsahariani). Una 'buona rotta' che è partita nel 2016 e proseguirà nel corso del 2017. Ai 1.000 selezionati verrà garantito l'ingresso legale in Italia con visto umanitario con la possibilità di presentare successivamente la domanda d'asilo. Il progetto, interamente finanziato dal privato sociale che lo promuove, prevede l'attivazione di percorsi di integrazione socio-lavorativa, oltre all'ospitalità. Questa modalità di ingresso, in corso di attuazione, garantisce ai richiedenti la 'protezione internazionale' del non esporsi ai pericoli del viaggio in mare e allo sfruttamento dei trafficanti di esseri umani.

Lo scorso 12 gennaio il Ministero dell'interno e la Direzione per le politiche migratorie del Ministero degli esteri hanno firmato un nuovo Protocollo d'intesa con la Conferenza episcopale italiana (che agirà attraverso *Caritas Migrantes* e la Comunità di Sant'Egidio) per l'apertura di un corridoio umanitario a favore di 500 profughi eritrei, somali e sud-sudanesi fuggiti dai loro Paesi per i conflitti in corso.

**I 'corridoi umanitari' indicano una prassi auspicabile perché in grado di tutelare la dignità e i diritti dei migranti.**

I 'corridoi umanitari' indicano una prassi auspicabile perché in grado di tutelare la dignità e i diritti dei migranti. Tuttavia attualmente costituiscono un'eccezione nella complessa geografia dell'accoglienza in Italia, che si è andata invece strutturando in una sorta di 'doppio binario' in cui le modalità di accoglienza nate per far fronte all'emergenza, i Centri per l'accoglienza straordinaria

(CAS), sono diventate preponderanti rispetto alle tipologie strutturali di accoglienza, come il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Basti pensare che già nel 2015 dei 114.400 richiedenti asilo, i CAS ne ospitavano circa il 70% contro il 30% del sistema SPRAR. Nei primi 10 mesi del 2016 la percentuale di richiedenti asilo ospitati nei CAS è salita a quasi l'80%. Si tratta di strutture ricettive a vocazione turistica utilizzate come luoghi di accoglienza straordinaria; sono individuate dalle Prefetture, di concerto con gli Enti locali, attraverso convenzioni con cooperative, associazioni e, appunto, strutture alberghiere (rispettando le normative di evidenza pubblica). La permanenza in tali strutture dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente asilo in quelle seconda accoglienza come le strutture dello SPRAR.

Queste ultime (che rappresentano la modalità ordinaria di accoglienza) sono finanziate dal Ministero dell'interno attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Il sistema SPRAR nasce nel 2002 a seguito di un Protocollo d'intesa siglato tra Ministero dell'interno, Anci e UNHCR. Un approccio basato sull'accoglienza diffusa dei migranti distribuiti in case e appartamenti – di varie grandezze, da piccole strutture fino a strutture con oltre 30 posti letto – che nel 2015 hanno fatto riferimento a 430 progetti per un totale di 21.613 posti di accoglienza, perlopiù presentati dagli Enti locali (376), mentre il resto delle iniziative progettuali è stato presentato da associazioni e cooperative facenti parte del privato sociale. Nel novembre del 2017, secondo i dati ufficiali del Ministero dell'interno, i progetti complessivi approvati erano saliti a 652 e gli Enti locali titolari di progetti a 555. Si tratta di strutture che, nel corso degli anni, hanno visto incrementare la loro importanza e il loro ruolo nel sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo a seguito dell'aumento della pressione migratoria sull'Italia e allo 'straripamento' dell'accoglienza basata sui CARA (Centri