

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



di accoglienza per richiedenti asilo) e sui CDA (Centri di accoglienza). Tanto è vero che la tipologia dei soggetti che fanno riferimento a tali strutture, inizialmente pensate per i soli soggetti beneficiari di protezione internazionale, è andata progressivamente allargandosi. Allo stato attuale sono presenti nelle strutture dello SPRAR, richiedenti asilo provenienti da CARA e CAS, soggetti che già hanno ottenuto la protezione internazionale, categorie vulnerabili, quali vittime di tratta, anziani, disabili e minori.

Il sistema SPRAR ha anche inglobato al suo interno l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il cui numero in Italia negli ultimi anni – come si è già detto – è aumentato in modo considerevole. A novembre del 2016, dei 652 progetti approvati, 99 erano a favore di minori non accompagnati per un totale di 2.039 posti letto. Va sottolineato che il sistema SPRAR costituisce una modalità proattiva di accoglienza, non limitandosi all'offerta della sistemazione materiale del migrante, ma offrendo percorsi di integrazione socio-lavorativa che vanno dall'orientamento e accompagnamento legale, all'orientamento, accompagnamento e inserimento sociale, lavorativo e abitativo.

Diverso l'approccio di strutture come i CARA, come quello di Mineo in Sicilia dove vivono circa 4.000 persone ospitate in una ex struttura per i militari di stanza alla base di Sigonella e dove i migranti rifugiati e richiedenti asilo sono occupati come manodopera a basso costo nell'agricoltura locale, soggetti passivi di numerosi episodi di sfruttamento e di 'caporalato' come denunciato nel rapporto "Filiera sporca".

I CARA, i Centri di accoglienza (CDA), i Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), insieme agli *hotspot*, nati per altre finalità, ma *de facto* trasformati in Centri di prima accoglienza per molti casi, costituiscono comunque modalità residuali di accoglienza – meno del 10% del sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo –, ma rispetto alle concentrazioni, quale il CARA di Mineo, non sono da sottovalutare soprattutto per quanto concerne la tutela dei diritti dei soggetti ospitati.

In sintesi, considerando la crescita delle richieste d'asilo dei migranti giunti in Italia, le lunghe procedure di esame delle domande, la trasformazione dell'Italia da paese di transito a paese di destinazione sia per la chiusura dello spazio Schengen da parte di molti Paesi europei, sia per la rigidità del "Regolamento Dublino" e considerando altresì l'alta percentuale di dinieghi, che annualmente si aggira attorno al 60%, parrebbe emergere un sistema sostanzialmente bloccato destinato a produrre 'integrazione di fatto', ma 'esclusione di diritto' e, quindi, irregolarità non sanabile anche in presenza di percorsi di integrazione a volte pluriennali. Irregolarità che produce situazioni di indebolimento dei diritti e rischi di violazioni.

Allo stato attuale sono presenti nelle strutture dello SPRAR, richiedenti asilo provenienti da CARA e CAS, soggetti che già hanno ottenuto la protezione internazionale, categorie vulnerabili, quali vittime di tratta, anziani, disabili e minori.

53. I Comuni di buone pratiche per l'accoglienza

Come si è detto, il punto di partenza per esaminare le politiche e le pratiche dell'accoglienza, individuandone elementi positivi e criticità è la consapevolezza che i grandi flussi migratori verso l'Europa sono ormai un fenomeno strutturale e non contingente. Con questa chiarezza il nostro Paese deve misurarsi con le pur evidenti difficoltà che tale situazione può determinare. I dati forniti dall' UNHCR

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



Migrazione e Libertà

parlano di oltre 65,3 milioni di persone in fuga da guerre, carestie, mancanza di diritti e cure. Di questi, 40,8 milioni si sono spostati all'interno del loro Paese, mentre 21,3 milioni sono espatriati: 4,9 milioni solo dalla Siria. Le persone arrivate sulle coste italiane nel 2016 sono state 181.436 a fronte delle 153.842 arrivate nel 2015 e 170.100 nel 2014 (<http://data2.unhcr.org/en/documents/download/53633>). Il flusso di migranti ha subito un aumento nel 2016, dopo la chiusura della via dei Balcani, con l'innalzamento di muri e barriere. La chiusura e l'ostilità di Paesi come l'Ungheria con le barriere di filo spinato, ma anche come la Gran Bretagna con la costruzione del muro di Calais per impedire l'arrivo di irregolari attraverso la Manica o come la Francia che ha sigillato le frontiere ai varchi con l'Italia sono il segnale di un'Europa sorda e cieca davanti al problema. Lo stesso fallimento di fatto della *relocation*, il piano di ricollocamento dei migranti nei vari paesi dell'Unione che prevedeva la distribuzione in due anni tra i vari Stati europei di 160mila persone in evidente necessità di protezione internazionale (siriani, eritrei e iracheni) provenienti da Grecia e Italia, ne è un sintomo: dopo quasi due anni – ha denunciato il commissario europeo all'immigrazione Dimitris Avramopoulos – i migranti trasferiti dall'Italia fino a gennaio 2017 sono soltanto 2.917.

Mentre, dunque, l'Europa fatica ad aprire i propri confini e a definire una politica comune e solidale di fronte alla questione migranti, l'Italia si conferma un Paese accogliente, con 181.436 migranti arrivati via mare 2016 e 176.554 accolti nelle diverse strutture, tra cui fondamentali sono le strutture del sistema SPRAR.

Mentre, dunque, l'Europa fatica ad aprire i propri confini e a definire una politica comune e solidale di fronte alla questione migranti, l'Italia si conferma un Paese accogliente, con 181.436 migranti arrivati via mare 2016 e 176.554 accolti nelle diverse strutture, tra cui fondamentali sono le strutture del sistema SPRAR.

A fronte di situazioni di rifiuto, come avvenuto a Gorino, in provincia di Ferrara, nell'ottobre 2016, con il respingimento da parte di alcuni cittadini di 12 rifugiati assegnati al paese dal Prefetto, molti sono i Comuni virtuosi che hanno fatto dell'accoglienza dei migranti e dei rifugiati un'occasione di sviluppo e di crescita. I più noti sono i comuni che hanno combattuto lo spopolamento dovuto all'emigrazione con l'accoglienza dei rifugiati. Oggi sono 94 e hanno ridato vita ai paesi, dal punto di vista sociale, umano e anche sotto l'aspetto economico: le case abbandonate dei centri storici sono tornate a vivere, come l'artigianato locale a cui si è affiancato l'artigianato dei paesi di provenienza dei rifugiati. Questo modello è stato adottato da vari comuni come Satriano (Catanzaro), Santorso (Vicenza), Sant'Alessio in Aspromonte (Reggio Calabria), Chiesanuova (Torino), Santa Marina (Salerno) Riace (Reggio Calabria) e Capua (Caserta): tutti paesi in cui, grazie all'arrivo di rifugiati e richiedenti asilo sono stati riattivati servizi, riaperte scuole, rivalorizzate le attività locali.

Sono molti i territori che hanno accettato la presenza di immigrati e di progetti che stanno aiutando le persone straniere a integrarsi: dalla Brianza a Treviso, da Busto Arsizio a Palermo, da Terni a Sesto Fiorentino. Gli esempi si moltiplicano a dimostrazione che l'accoglienza non solo è possibile ma fa anche bene.

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

Migrazione
e Libertà



54. Il foto-segnalamento: richieste europee e la linea del convincimento

L'attività di foto-segnalamento dei migranti alle frontiere è basilare per il funzionamento del sistema comune europeo di asilo e del "Regolamento Dublino" in particolare. La registrazione – nel database europeo EURODAC – dei dati biometrici degli stranieri che richiedono protezione internazionale o che siano sorpresi durante l'attraversamento irregolare della frontiera e che non siano stati respinti o che rimangono fisicamente nel territorio degli Stati membri, consente infatti la determinazione dello Stato responsabile della domanda di asilo e un effettivo controllo dei movimenti dei migranti all'interno del territorio europeo.

In ripetute occasioni l'Unione europea ha richiamato l'Italia al rispetto degli obblighi derivanti dalla "normativa EURODAC", chiedendo l'adozione di procedure di identificazione forzata e da ultimo definendo l'approccio *hotspot* quale modalità operativa diretta ad assicurare, nell'immediatezza dello sbarco, oltre alle operazioni di soccorso e assistenza, le attività di pre-identificazione e foto-segnalamento. Senza considerare quanto previsto dall'articolo 17, comma 3, del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 in corso di esame parlamentare, l'Italia ha dato attuazione a tale modello organizzativo garantendo il rilevamento foto-dattiloscopico, evitando modifiche al quadro normativo preesistente in tema di poteri coercitivi esercitabili a fini identificativi da parte degli organi di pubblica sicurezza.

Il prelievo dei dati foto-dattiloscopici nel contesto migratorio, come previsto anche nel decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (in particolare l'articolo 6 comma 4), è normativamente stabilito, ma il ricorso all'uso della forza per garantirne l'attuazione rimane escluso, non potendo nemmeno trovare applicazione, in tale ambito, l'unica ipotesi di identificazione forzata codificata nel nostro ordinamento prevista nei confronti di persona che non si trovi in stato di arresto o di fermo (articolo 349 c.p.p.).

La via scelta dall'Italia per potenziare l'attività di foto-segnalamento ha puntato a rafforzare i servizi di informazione e mediazione culturale, anche con il coinvolgimento di organizzazioni internazionali e umanitarie come UNHCR e *Save the Children*. Questo è il mandato di operatori e mediatori: informare, spiegare e far comprendere per permettere alle persone di maturare un consenso e un'adesione consapevole verso un obbligo previsto dalle regole della comunità di Paesi cui loro stesse si sono rivolte per trovare protezione.

L'aspetto che va curato col massimo impegno negli *hotspot* e che il Garante Nazionale, a seguito di alcune sue visite, ha riportato come non soddisfacente, è il mantenimento di un'attenzione prioritaria alle attività di assistenza e soccorso rispetto agli adempimenti relativi all'identificazione, nel pieno rispetto della tutela dell'integrità fisica e della dignità umana, ma anche nell'ottica di assicurare alle persone effettiva e completa comprensione delle procedure di ingresso cui vengono sottoposte.

L'aspetto che va curato col massimo impegno negli *hotspot* e che il Garante Nazionale, a seguito di alcune sue visite, ha riportato come non soddisfacente, è il mantenimento di un'attenzione prioritaria alle attività di assistenza e soccorso rispetto agli adempimenti relativi all'identificazione, nel pieno rispetto della tutela dell'integrità fisica e della dignità umana, ma anche nell'ottica di assicurare alle persone effettiva e completa comprensione delle procedure di primo ingresso cui vengono sottoposte.

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



Migrazione e Libertà

55. Le strutture di mediazione e comprensione negli hotspot

La previsione all'interno degli hotspot di una cospicua presenza di mediatori culturali è di fondamentale importanza poiché gli ostacoli linguistici e culturali rappresentano uno degli aspetti di maggiore vulnerabilità e tali ostacoli, incidendo sul diritto dei migranti a essere informati e a comprendere, possono pregiudicare l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti.

La previsione all'interno degli hotspot di una cospicua presenza di mediatori culturali è di fondamentale importanza poiché gli ostacoli linguistici e culturali rappresentano uno degli aspetti di maggiore vulnerabilità e tali ostacoli, incidendo sul diritto dei migranti a essere informati e a comprendere, possono pregiudicare l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti.

In particolare, per quanto riguarda il diritto all'informazione circa la possibilità di richiedere protezione internazionale, la legge prevede esplicite garanzie a tutela degli stranieri che si trovino presso i valichi di frontiera o nelle relative zone di transito nell'ambito dei servizi di accoglienza o nei Centri di identificazione ed espulsione. In sede giurisprudenziale, sia a livello nazionale che europeo, il mancato rispetto di tale preliminare dovere di informazione è stato ritenuto un sostanziale ostacolo all'effettivo esercizio del diritto di asilo, determinando l'illegittimità del provvedimento di allontanamento.

Fin dall'avvio dell'approccio hotspot il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha dato massima importanza all'informativa legale della possibilità di chiedere asilo, prevedendo a tale scopo - già nella primissima accoglienza - la presenza di Organizzazioni internazionali come UNHCR e OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni) deputate ad assicurare l'effettività del sistema di protezione attraverso i propri servizi di mediazione culturale (si vedano audizione alla *Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione* del 3 dicembre 2015 e circolare dell'8 gennaio 2016 del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, prefetto Mario Morcone).

Tra gli Enti umanitari all'interno degli hotspot vi è anche Save the Children che rivolge la propria attività di informazione e mediazione ai minori, con un approccio orientato ai loro specifici bisogni e vulnerabilità.

Oltre alle professionalità delle Organizzazioni internazionali, è massiccia la presenza di mediatori anche tra le fila degli operatori del Ministero dell'interno e delle agenzie europee Frontex ed EASO (*European asylum support office*). Essi affiancano le autorità di Polizia durante tutta la sequenza operativa della procedura hotspot, in particolare nella fase di pre-identificazione e foto-segnalamento, con il delicatissimo compito di raccogliere i primi elementi essenziali della storia e della condizione umana dei migranti e assicurare informazione e comprensione di norme e procedure che sono decisive per l'accesso ai diritti fondamentali.

Gli investimenti in termini di risorse umane per ridurre al minimo le criticità dettate dal fattore linguistico e culturale negli hotspot costituiscono una risorsa essenziale, da impegnare nell'ordinario anche in attività di *follow up* dirette a verificare l'effettiva comprensione delle procedure attuate e delle informazioni comunicate. Numeri elevati, lo stato di debilitazione fisica e psicologica dovuto al viaggio, vulnerabilità individuali legate anche al grado di alfabetizzazione o alla mancanza di conoscenza delle

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



lingue parlate dai mediatori, sono fattori che inevitabilmente pesano e rendono necessarie sistematiche verifiche dell'efficacia dell'attività di mediazione per una reale tutela dei diritti fondamentali delle persone.

▼ Criticità

56. Il prezzo delle vite perse

Il Mediterraneo si conferma come la rotta più letale per i migranti. Difficile fornire un dato preciso. Secondo l'UNHCR i migranti diretti in Italia morti o scomparsi in mare nel 2016 sono 5.096, cioè una media di 14 persone ogni giorno. Drammatico l'inizio del 2017 con 254 vittime, mentre 1500 persone sono state recuperate e portate a terra. Sono dati raccolti per difetto, che non riescono a tenere conto dei tanti dispersi e dei corpi non ritrovati.

Nonostante il grandissimo lavoro svolto dalla Guardia costiera italiana, che sfida ogni giorno condizioni climatiche estreme per salvare migliaia di donne, uomini e bambini, il prezzo delle vite perse rimane altissimo.

A morire sono giovani nel pieno delle forze, quelli più robusti che sono riusciti a superare la prima parte del loro viaggio. La maggior parte delle persone arriva infatti da Paesi dell'Africa sub sahariana, con viaggi lunghi, pericolosi, durante i quali sono vittime di violenze e soprusi di ogni tipo. Solo i più forti resistono. Le donne sono quasi sempre sottoposte ad abusi sessuali. Affogano nel mare perché non sanno nuotare, i loro corpi arrivano sulle spiagge d'Europa, come quello del piccolo Aylan. Muoiono per sete, ipertermia, asfissia, ma anche per le ustioni chimiche da contatto procurate dalla miscela di benzina e acqua di mare che si accumula nei gommoni e inzuppa i vestiti di chi si trova a bordo. Ma tra le vittime si contano anche molti bambini: si stima che circa 660 bambini abbiano perso la vita in mare nel 2016.

A rendere ancora più pericolosi i viaggi via mare è l'andamento delle partenze nel corso dell'anno, che si è modificato. Il picco, solitamente tipico dei mesi estivi, si è spostato in avanti con temperature più rigide: oltre 27mila gli arrivi a ottobre 2016. Mentre i trafficanti di uomini della Libia non si fanno alcuno scrupolo a fare partire i gommoni con condizioni meteo marine difficili, con un aumentato rischio di naufragio e maggiori difficoltà per i soccorritori.

Appare dunque evidente l'urgente necessità per gli Stati di incrementare i percorsi per l'ammissione dei rifugiati, come il reinsediamento, le sponsorizzazioni private e il ricongiungimento familiare, in modo che non debbano ricorrere a viaggi pericolosi e a servirsi dei trafficanti.

Appare dunque evidente l'urgente necessità per gli Stati di incrementare i percorsi per l'ammissione dei rifugiati, come il reinsediamento, le sponsorizzazioni private e il ricongiungimento familiare, in modo che non debbano ricorrere a viaggi pericolosi e a servirsi dei trafficanti.

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



Migrazione e Libertà

57. Il disimpegno dell'Europa

La relocation costituisce il tentativo dell'Unione Europea di rendere effettivo il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, che dovrebbe fondare la politica europea in materia di asilo e immigrazione.

La *relocation* costituisce il tentativo dell'Unione europea di rendere effettivo il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, che dovrebbe fondare la politica europea in materia di asilo e immigrazione (artt. 67 e 80 del TFUE – *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*).

Ma, il programma di distribuzione di migranti bisognosi di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati dell'Unione, tentativo già di per sé timido poiché riguardante solo i richiedenti asilo appartenenti a quelle nazionalità il cui tasso di riconoscimento di protezione internazionale è pari o superiore al 75% sulla base di rilevazioni periodiche dei dati Eurostat e per il momento di carattere temporaneo (fino a settembre 2017), si è rivelato

nei fatti ancora più stentato. Doveva essere uno dei cambiamenti di passo decisivi nell'ottica di una maggiore condivisione delle responsabilità all'interno del sistema comune di asilo, sia in termini di rispetto degli obblighi di identificazione dei migranti alle frontiere, sia di distribuzione dei doveri di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Nell'Agenda adottata il 13 maggio 2015, infatti, la Commissione europea, nel chiedere agli Stati 'in prima linea' di dare piena attuazione alle norme sul rilevamento delle impronte digitali mediante l'implementazione del cosiddetto 'approccio *hotspot*' nei luoghi di sbarco, stabiliva che gli altri Stati membri dovessero farsi carico, in deroga al "Regolamento Dublino", di una determinata quota di richiedenti asilo foto-segnalati in Italia e Grecia (inizialmente anche Ungheria).

Le relazioni della Commissione sulla stato di attuazione del piano di *relocation*, che si sono succedute a cadenza quasi mensile dal 16 marzo 2016, sono monocordi nel restituire un quadro fallimentare del piano di distribuzione, stemperato solo da un lieve miglioramento della situazione nell'ultimo periodo (Relazione settima del 9.11.2016 e ottava dell'8.12.2017) e dal contributo regolare garantito da alcuni Stati.

La criticità principale riguarda il numero estremamente limitato di posti messi a disposizione da parte dei Paesi membri ben lontano dalle quote prestabilite (si vedano le decisioni del Consiglio 2015/1523 del 14.09.2015 e 2015/1601 del 22.09.2015) e la presenza di Stati che non hanno presentato alcun impegno o effettuato alcuna ricollocazione. Alla data del 31 gennaio 2017, a 16 mesi dall'avvio del programma e a circa otto mesi dalla sua fine, delle 34.953 ricollocazioni stabilite dall'Italia, solo 2.916 risultano effettivamente realizzate (fonte cruscotto statistico Ministero dell'interno).

I problemi, inoltre, riguardano la durata della procedura, che dipende in particolare dai tempi di risposta dello Stato ricevente e in qualche caso dalla sistematica richiesta di controlli di sicurezza supplementari.

Il risultato è che dalla domanda alla definizione della procedura di *relocation* e all'effettivo trasferimento possono passare molti mesi (fino a sei secondo l'ultima relazione adottata della Commissione sulla ricollocazione l'8.12.2016), con l'effetto di provocare un ulteriore periodo di incertezza per i destinatari, pregiudicare la loro fiducia e contribuire ad aumentare il rischio che si rendano irrimediabili (227 candidati al programma si sono resi irrimediabili dopo aver presentato la domanda, secondo i dati del Ministero dell'interno).

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



Dati e numeri sulla fase applicativa della *relocation* parlano chiaro e dovrebbero cominciare ad assumere peso nel quadro delle valutazioni sugli impegni assunti dai vari Stati sul fronte migratorio, senza cedere il passo alle relazioni di potere e avere l'effetto di una sostanziale rinuncia ai principi di solidarietà e coesione previsti nel Trattato.

58. La fisionomia attuale dei CIE

Istituiti nel 1998, i Centri di permanenza temporanea, poi denominati CIE, Centri di identificazione ed espulsione (il recente decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 li ha ribattezzati CPR, ovvero Centri di permanenza per il rimpatrio, mutandone la fisionomia) sono strutture detentive dove vengono trattenuti i cittadini stranieri sprovvisti di un regolare titolo di soggiorno.

Ai sensi del testo unico sull'immigrazione, il trattenimento nei CIE viene disposto dal questore e viene convalidato dal giudice di pace per un periodo di 30 giorni, prorogabile fino a 90, «quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento [...]». Nonostante i cittadini stranieri si trovino all'interno dei CIE con lo *status* di 'trattenuti' o 'ospiti', la loro permanenza nella struttura corrisponde di fatto a una detenzione, in quanto privati della libertà personale e sottoposti a un regime particolarmente restrittivo sia rispetto ai rapporti con l'esterno, sia per quanto concerne la libertà di movimento all'interno e la possibilità di detenere effetti personali. I CIE hanno così inaugurato in Italia la 'detenzione amministrativa', sottoponendo a regime di privazione della libertà personale persone che hanno violato una disposizione amministrativa, come quella del necessario possesso di permesso di soggiorno.

Al momento di licenziare questa Relazione (23 febbraio 2017) i CIE operativi sono quattro e si trovano a Brindisi, Caltanissetta, Roma e Torino. A Bari e Gorizia i vecchi CIE sono inagibili per lavori di ripristino dei locali, mentre quelli che erano a Bologna, Crotone e Milano sono stati chiusi. Data tale esiguità, il già citato nuovo decreto legge prevede un deciso aumento sul territorio nazionale del numero dei Centri di permanenza in funzione del rimpatrio.

L'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, prevede al secondo comma che nei Centri di identificazione e espulsione lo straniero sia trattenuto «con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità». Fondamentalmente i migranti privati della libertà, qualunque sia la denominazione della struttura di trattenimento, dovrebbero sempre poter esercitare tre diritti di base: il diritto ad accedere a un difensore, il diritto ad accedere al medico, il diritto a contattare parenti o terze persone a propria scelta per informarli della propria situazione.

Una cospicua parte delle persone che transitano nei CIE proviene dal carcere: si tratta di persone che hanno ricevuto provvedimenti di espulsione amministrativi e/o giudiziari e che l'Amministrazione non ha identificato durante la detenzione in carcere. In generale, quindi, nei CIE vi è una forte e negativa eterogeneità tra le persone presenti: oltre a ex detenuti, si trovano peraltro richiedenti asilo che hanno formalizzato la domanda solo dopo il provvedimento

Una cospicua parte delle persone che transitano nei CIE proviene dal carcere: si tratta di persone che hanno ricevuto provvedimenti di espulsione amministrativi e/o giudiziari o che l'Amministrazione non ha identificato durante la detenzione in carcere.

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



Migrazione e Libertà

di trattenimento, oppure persone che hanno a lungo risieduto in Italia e che non avendo più il permesso di soggiorno sono diventate irregolari, incluse a volte persone neo-maggioresenni, e così via. Una situazione di promiscuità che dovrebbe essere affrontata prevedendo 'circuiti' differenziati che tengano in debito conto tali notevoli diversità. Si segnala inoltre il 'paradosso' legato al trattenimento dei richiedenti asilo che può arrivare sino a 12 mesi rispetto ai tre mesi attualmente previsti dal testo unico sull'immigrazione. L'aumento considerevole delle domande di asilo, unito alla conseguente crescita nel numero delle impugnazioni in sede giurisdizionale, ha condotto a una dilazione dei tempi di decisione per cui il richiedente asilo risulta ulteriormente penalizzato.

L'attuale fisionomia dei CIE, inoltre, non consente di affermare che il diritto a essere pienamente informati sulla propria situazione di privazione della libertà sia effettivamente rispettato, in quanto, in base alle visite effettuate dal Garante Nazionale, risultano ancora insufficienti i servizi di mediazione culturale e legale.

Il funzionamento dei CIE è affidato a strutture che vengono selezionate in base a uno schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'interno nel 2008. Le prefetture stipulano con l'Ente gestore una convenzione triennale non rinnovabile, individuato in base a un bando pubblico, il cui contenuto fa riferimento al suddetto capitolato.

A questo proposito, va evidenziato che il funzionamento dei CIE è affidato a strutture che vengono selezionate in base a uno schema di capitolato d'appalto predisposto dal Ministero dell'interno nel 2008. Le Prefetture stipulano con l'Ente gestore, individuato in base a un bando pubblico, una convenzione triennale non rinnovabile il cui contenuto fa riferimento al suddetto capitolato. Di solito l'Ente gestore aggiudicatario della gara è un Ente privato che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa. Questo criterio favorisce di fatto standard qualitativi non elevati, con il conseguente rischio di offrire servizi al di sotto di standard internazionali.

In tal senso gli Stati membri dovrebbero tener conto delle norme stabilite dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (standard CPT) onde garantire il rispetto degli obblighi previsti dalla CEDU e dalla *Carta dei diritti fondamentali* dell'Unione europea.

59. Il regolamento dei CIE e il controllo sui gestori

Al fine di assicurare regole e livelli di accoglienza uniformi per l'organizzazione interna dei CIE, il Ministero dell'interno il 20 ottobre 2014 ha emanato il *"Regolamento recante i criteri per l'erogazione dei servizi all'interno degli stessi"*. Il Regolamento prevede, quale disposizione di carattere generale, che sia assicurato il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, a cominciare dal diritto di essere informata dei suoi diritti e doveri, delle modalità di trattenimento e delle regole di convivenza all'interno della struttura. Il compito di informare, in una lingua comprensibile allo straniero, è curato dal personale dell'Ente gestore, coadiuvato dal mediatore linguistico culturale durante il suo orario di servizio. Si è già accennato alla criticità legata alla non effettiva declinazione di tale previsione regolamentare, dovuta a insufficienze di organico o affidata alla mera consegna di materiale informativo.

Il Regolamento disciplina le varie fasi: l'accertamento sanitario, l'ingresso al CIE, il periodo di permanenza, l'uscita, con la predisposizione di una scheda sanitaria. In ogni CIE deve essere allestito infatti un presidio sanitario, dotato di attrezzature specificamente previste in un elenco allegato. La *ratio* dovrebbe essere quella di assicurare prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale della

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



malattia, tenuto conto anche degli aspetti di vulnerabilità legati a precedenti maltrattamenti o torture eventualmente subite nei Paesi di provenienza.

Nel Regolamento si promuove anche la stipula di Protocolli d'intesa con strutture sanitarie pubbliche, per garantire l'accesso a visite specialistiche e per effettuare approfondimenti diagnostici terapeutici. Il Regolamento disciplina altresì in dettaglio l'organizzazione di una serie di servizi, quali la custodia degli oggetti personali, il servizio di mensa, i locali adibiti ad alloggio, la corrispondenza, le attività ricreative. Disciplina infine l'accesso ai CIE, le modalità per lo svolgimento delle visite e gli aspetti legati alla sicurezza. Tra i compiti dell'Ente gestore vi è anche quello di verificare costantemente il buon funzionamento del CIE, con l'obbligo di segnalare immediatamente alla Prefettura i guasti e/o i danni arrecati alla struttura.

Dal quadro normativo complessivo emerge che sono le Prefetture a scegliere l'Ente gestore, valutandone l'offerta e l'adeguatezza e a esse è demandato anche il compito di controllare la situazione all'interno delle strutture. Nonostante quanto previsto dal Regolamento, non sono state risolte tutte le criticità relative proprio alla gestione dei CIE, in quanto gli standard definiti a livello centrale non sono sempre rispettati, permanendo forti disuguaglianze sul territorio nazionale. Le Prefetture dovrebbero svolgere un periodico monitoraggio delle reali condizioni di vita dei CIE, tenendo presenti i già citati standard del CPT. In specie, le persone trattenute dovrebbero essere sistemate in Centri concepiti specificamente per questo scopo, gestiti da personale adeguatamente qualificato. Le strutture inoltre dovrebbero avere spazi sufficienti e consentire attività tali da favorire una vita di relazione tra le persone ospitate e dovrebbero avere un complessivo aspetto che non dia l'impressione, per quanto possibile, di una struttura carceraria.

60. Il limbo giuridico degli hotspot

L'approccio *hotspot*, definito dalla *Agenda europea per le migrazioni* del 2015, consiste nella canalizzazione di tutti gli arrivi in una serie di aree di sbarco attrezzate dove vengono effettuate le procedure di screening sanitario, pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e di rilevamento delle impronte digitali. I dati devono essere trasmessi al sistema EURODAC entro 72 ore, come previsto dal regolamento UE 603/2013. A livello nazionale, occorre fare riferimento alla circolare del Ministero dell'interno del 6 ottobre 2015 e alle linee guida operative contenute nel documento *Standard Operating Procedures* (SOP) redatte dallo stesso Ministero con il contributo della Commissione europea, di Frontex, Europol, EASO, UNHCR, OIM. Tuttavia, fatti salvi gli esiti dell'iter parlamentare del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, la natura giuridica degli *hotspot* resta non chiara, indefinita. Essi risultano in una sorta di 'limbo' giuridico, come struttura intermedia tra Centri di prima accoglienza e Centri di identificazione ed espulsione. Il trattenimento negli *hotspot*, le modalità, la durata non sono sottoposti al vaglio dell'Autorità giudiziaria, nonostante si tratti di una misura che incide sulla libertà personale dell'individuo e che pertanto andrebbe adottata nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione italiana che prevede una riserva assoluta di legge e di giurisdizione.

L'approccio hotspot consiste nella canalizzazione di tutti gli arrivi in una serie di aree di sbarco attrezzate dove vengono effettuate le procedure di screening sanitario, pre-identificazione, registrazione, foto-segnalamento e di rilevamento delle impronte digitali.

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



Migrazione e Libertà

Molteplici sono le criticità discendenti da tale situazione. I tempi di permanenza presso gli *hotspot* sono indeterminati, di fatto rimessi alla discrezionalità delle Autorità responsabili del centro; il termine di permanenza è indicato come «il più breve possibile», ma spesso, soprattutto in passato, si sono manifestati casi di resistenza al foto-segnalamento o di difficoltà a reperire possibili collocazioni che hanno allungato i tempi di permanenza. Inoltre si registrano regole differenti tra diversi *hotspot* in relazione alla libertà di movimento dei migranti all'esterno delle strutture, una volta eseguito il foto-segnalamento: in due casi liberi di uscire (Taranto e Pozzallo) e rientrare, negli altri due (Lampedusa e Trapani) chiusi.

Le strutture, pensate per ospitare persone in un breve arco temporale, si rivelano in tali casi inadeguate dal punto di vista dell'erogazione dei servizi, soprattutto nel caso di minori non accompagnati che possono rimanere anche per periodi lunghi, in attesa di trovare un posto per loro.

Le strutture, pensate per ospitare persone in un breve arco temporale, si rivelano in tali casi inadeguate dal punto di vista dell'erogazione dei servizi, soprattutto nel caso di minori non accompagnati che possono rimanere anche per periodi lunghi, in attesa di trovare un posto per loro. Non sempre le strutture sono pienamente rispettose del diritto all'informazione dei migranti, per quanto concerne, per esempio, la richiesta di protezione internazionale. La fase di pre-identificazione, infatti, seppur alla presenza di un mediatore, basata su interviste sommarie, (la compilazione del cosiddetto "foglio notizie") in cui è chiesto alla persona migrante, spesso nell'imminenza dello sbarco, il più delle volte traumatico, di indicare sommariamente il motivo della venuta in Italia (lavoro, famiglia, asilo, ecc.) rischia di essere preclusiva di una successiva attribuzione in capo al soggetto di uno status giuridico diverso e definitivo.

A questo proposito, va ricordato che il decreto legislativo 142/2015 di attuazione delle Direttive europee 2013/33 (sull'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale) e 2013/32 (sulla qualifica della protezione internazionale) anticipa la tutela a una fase precedente la registrazione formale della richiesta di asilo, prevedendo che lo straniero che ha manifestato la volontà di presentare domanda di asilo non possa essere destinatario di un provvedimento di respingimento. Ovviamente, per poter manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, lo straniero deve essere stato informato in maniera completa e in una lingua a lui comprensibile sul tipo di accoglienza, sulla possibilità di contattare organizzazioni umanitarie, ecc. Anche la Corte di Cassazione si è pronunciata in tal senso (Cass. Civ., VI Sez., ord. 5926 del 25.03.2015) asserendo che le Autorità competenti hanno il dovere di fornire informazioni ai migranti sulla facoltà di presentare una domanda di protezione internazionale, garantendo servizi di interpretariato, a pena di nullità dei decreti di respingimento e trattenimento. La concitazione della fase successiva allo sbarco e la rapidità con la quale si cerca di completare la procedura di identificazione (in alcuni casi a discapito delle esigenze di ristoro delle persone sbarcate) mette a rischio l'attuazione pratica di tale principio.

61. La mancata considerazione del progetto migratorio

Ai migranti richiedenti asilo giunti nel territorio europeo non è consentito scegliere a quale Paese affidarsi per ricevere protezione e ricostruire il proprio futuro, poiché l'Unione europea ha determinato regole chiare e precise che non contemplano, salvo in alcuni casi, la considerazione del progetto migratorio e la completa possibilità di autodeterminarsi delle persone. Dell'identità personale di chi migra «rimangono agli atti» solo gli elementi identificativi di stretta pertinenza della Polizia, che servono a governare la mobilità dei cittadini di Paesi terzi all'interno dell'Unione e a verificare se una persona

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



abbia presentato molteplici domande d'asilo in diversi Paesi. La politica comune adottata in materia, ai sensi dell'articolo 78 del TFUE, fa infatti perno sul Regolamento n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 – il cosiddetto “Regolamento Dublino” – che stabilisce criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente a esaminare una domanda di protezione internazionale.

Salvo la rilevanza di alcuni legami familiari con persone già presenti in altri Stati dell'Unione e fatta eccezione per qualche altra particolare situazione poco frequente nella pratica, il criterio che di fatto trova maggiore applicazione è quello che incardina la competenza nel primo Paese dell'Unione ove il richiedente asilo abbia fatto ingresso. Per dare attuazione ai propri criteri, questo “meccanismo Dublino” genera un macchinoso sistema di procedure di presa e ripresa in carico dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, che possono determinare il trasferimento del richiedente verso il Paese competente e, ove sussista un notevole rischio di fuga, anche il suo preliminare trattenimento (articolo 28 del citato Regolamento). Il sistema, quindi, limita fortemente la libertà di movimento dei richiedenti asilo all'interno del territorio europeo con prescrizioni che peraltro permangono anche dopo il riconoscimento della protezione internazionale.

Lo strumento è stato più volte riformato, oggi è in vigore la sua terza riformulazione e già da tempo si è aperto il dibattito sulla sua ulteriore revisione. Nella proposta di modifica presentata dalla Commissione lo scorso 4 maggio 2016, rimane sostanzialmente confermata la gerarchia dei “criteri Dublino” con un rafforzamento della regola che stabilisce la competenza del Paese di primo ingresso e un ulteriore inasprimento delle norme volte a penalizzare i cosiddetti “movimenti secondari”. Nelle politiche europee i progetti migratori dei richiedenti asilo continuano quindi a essere ignorati, come gli aspetti di opportunità legati a una più agevole gestione del sistema di accoglienza che potrebbe esservi se i migranti – richiedenti o destinatari di protezione internazionale – potessero raggiungere le destinazioni desiderate e fare affidamento sulla reti di relazioni sociali e familiari già esistenti.

La via dei negoziati appare stretta ma l'Italia con i suoi 8.000 km di coste – come la Grecia – dovrà giocare un ruolo fondamentale per un cambio di passo rispetto al “sistema Dublino”, oppure organizzarsi e accettare senza riserve il destino di Paese non solo d'approdo.

L'Italia dovrà giocare un ruolo fondamentale per un cambio di passo rispetto al ‘sistema Dublino’, oppure organizzarsi e accettare senza riserve il destino di Paese non solo d'approdo.

62. La non disponibilità di strutture per minori

Il 2016 ha segnato un aumento degli arrivi di minori stranieri non accompagnanti (MSNA), con 6.133 transitati negli *hotspot*, pari al 9,3% degli arrivi totali dell'anno e quasi tre volte più dei minori del 2015.

Sono numeri importanti che hanno creato non poche difficoltà soprattutto al momento del loro arrivo sul territorio italiano. L'esigenza, legata al loro status di vulnerabilità, di trasferirli immediatamente in centri di prima accoglienza per minori, evitando la sosta negli *hotspot* si scontra infatti con la mancanza di posti disponibili. I tempi medi di permanenza negli *hotspot*, secondo i dati del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, vanno dai 5 giorni di Trapani ai 15/20 di Pozzallo.

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



Migrazione e Libertà

I tempi sono dunque lunghi e anche gli ambienti sono del tutto inadatti: stanze e bagni in condizioni di degrado a Lampedusa, tende a Taranto, sbarre e cancelli a Trapani. A Lampedusa il Garante Nazionale ha incontrato, nel corso della visita del 3 ottobre 2016, una decina di giovanissime nigeriane che erano nel Centro da oltre un mese. Mentre nell'*hotspot* di Pozzallo, visitato il 17 gennaio 2017, erano rimasti nel Centro nove minori in attesa del compimento del diciottesimo anno di età, da lì a poco.

Il sistema di accoglienza fa capo ai Comuni, ma a seguito dell'intesa raggiunta dalla Conferenza unificata del 10 luglio 2014 il Ministero dell'interno ha attivato con il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) una serie di strutture di prima accoglienza ad alta specializzazione destinate all'accoglienza dei MSNA. Al momento ne sono state avviate 19, con una capienza massima di 50 posti per un totale di 950. Sono dedicate alle prime operazioni di soccorso e di assistenza, per un periodo massimo di 60 giorni e sono dislocate in nove regioni italiane: Piemonte, Toscana, Liguria, Emilia Romagna, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria e Sicilia.

La loro ripartizione sul territorio italiano è molto disomogenea, con la Sicilia che fa la parte del leone con oltre 7.000 minori accolti, seguita da Calabria, Emilia Romagna e Lombardia con più di 1000 MSNA e a poca distanza il Lazio con 900.

Ma la cronaca riporta anche di situazioni inaccettabili di accoglienza di MSNA, lasciati a loro stessi, privi di attività scolastiche, culturali, ricreative. La situazione di stress e di insofferenza che ne deriva è evidenziata anche dai numeri degli irreperibili: 6.561, secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sono i ragazzi che non fanno rientro nei Centri *ad hoc* per minori, rendendosi irreperibili sul territorio.

63. L'inesistenza di un controllo indipendente nelle strutture diverse dai CIE e *hotspot*

Le strutture del circuito dell'accoglienza sono sottoposte all'esclusivo controllo e monitoraggio del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, attuato ai sensi dell'articolo 20 del Decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142, anche tramite le Prefetture che a loro volta possono avvalersi dei servizi sociali del comune.

Le strutture del circuito dell'accoglienza sono sottoposte all'esclusivo controllo e monitoraggio del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, attuato ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142, anche tramite le Prefetture che a loro volta possono avvalersi dei servizi sociali del comune.

Considerata la portata che sta assumendo il sistema di accoglienza, il suo carattere frammentato e lo stato di vulnerabilità delle persone che ne sono destinatarie, appare opportuno aprire una riflessione sull'adeguatezza e congruità di tale misura di controllo, intestata esclusivamente a chi ha la responsabilità di organizzare il sistema stesso e circoscritta alla verifica della qualità dei servizi erogati e del rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza previsti per legge. I Centri del circuito sono aperti e non determinano in alcun modo il trattamento di chi vi è ospitato, ma sussistono tuttavia una serie di imposizioni che limitano la libertà delle persone. Violare queste regole può determinare la revoca stessa dell'accoglienza (si veda l'articolo 23 del decreto legislativo citato). L'obbligo di rientro nelle ore notturne,

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



il divieto di allontanamento ingiustificato, i gravi effetti che può comportare il mancato rispetto del regolamento del centro costituiscono un quadro di restrizioni fortemente riduttivo delle libertà della persona, quasi una sorta di attenuata privazione della libertà.

Tale stato di cose richiede la garanzia di una forma di controllo indipendente in grado di bilanciare i diritti degli ospiti e l'interesse al mantenimento di ordine e disciplina della struttura. Questa esigenza diventa particolarmente stringente se si considera il rischio di arbitrarietà che può realizzarsi nel far derivare effetti così gravi – quale è la perdita del diritto all'accoglienza – da un quadro regolatorio esterno all'ordinamento, di pertinenza ed esclusiva responsabilità di un soggetto terzo qual è l'Ente gestore della struttura. Ad aggravare il quadro vi è anche la mancata previsione di una procedura di reclamo attivabile da parte degli utenti al fine di rilevare in via amministrativa eventuali violazioni o carenze.

Come anche la cronaca recente riporta, l'assenza di canali formali per far valere i propri diritti all'interno delle strutture di accoglienza può sfociare in forme di protesta e comportamenti esasperati, che compromettono irrimediabilmente la situazione giuridica e il futuro di chi le mette in atto. A tal proposito anche l'UNHCR nell'elenco di raccomandazioni formulate all'Italia nel 2013 incoraggiava «[...] l'adozione di meccanismi di consultazione e di partecipazione attiva dei richiedenti asilo nelle strutture d'accoglienza e l'introduzione di meccanismi efficaci di reclamo».

L'assenza di canali formali per far valere i propri diritti all'interno delle strutture di accoglienza può sfociare in forme di protesta e comportamenti esasperati, che compromettono irrimediabilmente la situazione giuridica e il futuro di chi le mette in atto.

64. L'impermeabilità ai media

L'informazione è per definizione uno strumento di controllo e di garanzia di trasparenza. Non a caso si parla dei giornalisti come cani da guardia – 'watch dog' – come dicono gli inglesi – del potere. Tale ruolo assume ancora più rilevanza nei confronti di quelle istituzioni poco accessibili all'esterno, come sono i luoghi di privazione della libertà.

Se negli Istituti di pena, ormai da tempo, l'accesso ai media è diventato più agile, seppur con le limitazioni inevitabili anche nel rispetto della privacy delle persone detenute, tale situazione è invece ancora del tutto irrisolta nei Centri per migranti, siano essi CIE, *hotspot* o hub. La circolare del Ministero dell'interno n.1305 del 1 aprile 2011 sull'accesso ai centri per immigrati, autorizza l'ingresso «esclusivamente alle seguenti organizzazioni: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), Croce Rossa Italiana (CRI), Amnesty International, Medici Senza Frontiere, Save The Children, Caritas, nonché a tutte le Associazioni che hanno in corso con il Ministero dell'Interno progetti in fase di realizzazione nelle strutture di accoglienza, finanziati con fondi nazionali ed europei», escludendo di fatto i giornalisti «al fine di non intralciare le attività».

In risposta a tale decisione diverse organizzazioni hanno dato vita alla campagna *Lasciateci entrare* appellandosi all'articolo 21 della Costituzione che garantisce la libertà di stampa. Per i giornalisti, accedere a uno di questi Centri è estremamente difficile e richiede tempi molto lunghi: le risposte dei prefetti, sottoposte al nullaosta del Ministero dell'interno, possono arrivare anche un anno

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



Migrazione e Libertà

dopo. Il 3 ottobre del 2016, in occasione del memoriale del tragico naufragio del 2013, dopo una trattativa tra la Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) e il Ministero dell'interno, un gruppo di giornalisti ha ottenuto l'autorizzazione a visitare l'*hotspot* di Lampedusa. Si è trattato del primo ingresso in assoluto in un *hotspot*, essendo tali strutture del tutto *off-limits* per la stampa. In quell'occasione la delegazione è stata accompagnata anche da un componente del Collegio del Garante Nazionale. Niente telecamere, niente macchine fotografiche, niente registratori, addirittura è stata avanzata l'ipotesi che non si potesse parlare con gli ospiti del Centro senza una liberatoria (necessaria in caso di registrazioni audio o video). Si è trattato comunque di un primo passo, al momento l'unico.

L'esercizio del diritto di cronaca in questi ambiti non è di fatto garantito. Negli ultimi mesi, sono stati riportati dalle associazioni di stampa diversi dinieghi ad accedere ai CIE. Un'occasione mancata per far conoscere la realtà interna che altrimenti rimane 'opaca', alimentando così l'infondato dubbio che ci siano cose da nascondere.

L'esercizio del diritto di cronaca in questi ambiti non è di fatto garantito. Negli ultimi mesi, sono stati riportati dalle Associazioni di stampa diversi dinieghi ad accedere ai CIE, in particolare a quelli di Torino e di Ponte Galeria. Un'occasione mancata per far conoscere la realtà interna che altrimenti rimane 'opaca', alimentando così l'infondato dubbio che ci siano cose da nascondere. Al contrario, un buon rapporto con i media, nel rispetto delle esigenze di chi lavora e di chi è ospite, aiuterebbe a migliorare la conoscenza della realtà della migrazione, dei migranti, dei problemi e delle risorse messe in atto: potrebbe aiutare il Paese a conoscere e affrontare la sfida della migrazione, alla luce non di illazioni ma di dati di fatto.

La presenza di fenomeni di illegalità e l'assenza di trasparenza sul sistema nel suo complesso combinati insieme portano spesso alla facile conclusione che l'illegalità sia la norma, che il rispetto dei diritti non sia garantito e che gli abusi siano diffusi. Una sana alleanza tra mondo dei media, da intendere proprio come strumenti di controllo democratico, al contrario potrebbe aiutare anche a individuare positività e criticità, così favorendo un innalzamento degli standard dei diritti nel nostro Paese.



Rimpatri

65. Il ruolo di monitoraggio del Garante

Come si è detto, una ulteriore competenza, attribuita al Garante Nazionale in attuazione di quanto previsto dall'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva 115/2008/CE riguarda il monitoraggio dei rimpatri forzati.

Per chiarire la specificità di questa attribuzione, va rilevato che il 21 ottobre 2014 la Commissione europea aveva inviato al ministro degli esteri una lettera di «costituzione in mora ex articolo 258 del TFUE» per varie questioni, tra cui il fatto che l'Italia, a norma del citato articolo della Direttiva, avrebbe dovuto istituire un sistema di monitoraggio effettivo dei rimpatri forzati. A parere della Commis-

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

Migrazione
e Libertà



sione europea, infatti, l'articolo 8, paragrafo 6, della direttiva richiedeva uno specifico recepimento nel diritto nazionale, con cui fossero precisate le attività, il mandato, l'indipendenza, la frequenza dei monitoraggi e i diritti e gli obblighi dell'organismo nazionale preposto al monitoraggio dei rimpatri forzati. Pertanto, al fine di garantire un monitoraggio efficace rispetto all'Autorità che attua il rimpatrio, l'organismo di monitoraggio e i suoi componenti devono godere di garanzia esplicita d'indipendenza rispetto a eventuali pressioni e istruzioni dell'esecutivo (*nemo monitor in re sua*). Solo per inciso, inizialmente, l'Italia aveva individuato tale organismo nel *Comitato per il coordinamento e il monitoraggio*, istituito ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, presso il Ministero dell'interno, ma proprio questa collocazione aveva fatto ritenere non adeguata la proposta dell'Italia da parte della Commissione europea. Pertanto, nel corso di una successiva riunione sulla procedura di infrazione avviata, tenutasi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, i rappresentanti del Dipartimento delle politiche europee e del Ministero dell'interno hanno ritenuto di poter individuare nel Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale l'organo di monitoraggio dei rimpatri forzati, in grado di soddisfare quei requisiti di efficacia e indipendenza richiesti dalla Commissione europea.

Al fine di garantire un monitoraggio efficace rispetto all'Autorità che attua il rimpatrio, l'organismo di monitoraggio e i suoi componenti devono godere di garanzia esplicita d'indipendenza rispetto a eventuali pressioni e istruzioni dell'esecutivo.

Con nota del 9 dicembre 2014, prot. n. 5007-2/A2014-001564/IX, l'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell'interno ha riconosciuto al Garante Nazionale la titolarità della competenza sui rimpatri forzati e, considerato che nella normativa primaria sono chiaramente disciplinati il mandato e le funzioni di tale organismo, le modalità pratiche di attuazione del monitoraggio sono specificate nel codice di autoregolamentazione di cui il Garante si è poi dotato. Successivamente, il 15 dicembre 2015 l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia, con nota prot. 6.1.6-9 AI, concordava col Ministero dell'interno (nota del 9 dicembre 2014) sulla individuazione del Garante Nazionale quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. Il 12 marzo 2015 la Presidenza del Consiglio dei ministri rilevava che la Commissione europea riteneva soddisfacente l'individuazione del Garante Nazionale quale organismo deputato al monitoraggio dei rimpatri con riferimento all'indipendenza di tale organismo.

Con la nomina del Collegio del Garante Nazionale (febbraio - marzo 2016) e l'avvio dell'operatività dell'Ufficio del Garante Nazionale il 25 marzo del 2016, questo organismo indipendente ha potuto concretamente iniziare a esercitare il suo ruolo di Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Ciò non ha portato a una immediata chiusura della procedura d'infrazione, sottoposta anche alla valutazione del *Comitato Schengen* che ha avviato nello stesso 2016 una serie di audizioni e di attività conoscitive per verificare nel merito l'effettiva indipendenza e operatività del Garante Nazionale. L'istruttoria del Comitato sembra concludersi positivamente nei primi mesi del 2017 e anche la procedura d'infrazione su tale delicato aspetto appare in procinto di essere superata.

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



Migrazione e Libertà

66. Monitoraggi diversi

Il Garante Nazionale, nel realizzare il proprio mandato quale Autorità nazionale sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato ai sensi della Direttiva 115/CE del 2008, effettua monitoraggi su differenti tipologie di operazioni, sia per quanto concerne le modalità organizzative e di trasporto, sia per quanto riguarda il numero complessivo dei cittadini stranieri, oggetto di un provvedimento di rimpatrio, coinvolti in una singola operazione. In particolare:

- a) **Monitoraggi su voli charter.** Si tratta di voli dedicati, organizzati dal Servizio immigrazione della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, laddove ci sia la necessità di rimpatriare un numero ampio di cittadini stranieri appartenenti alla stessa nazionalità. Tali voli sono possibili solo qualora il Paese organizzatore – in questo caso l'Italia – abbia ottenuto l'autorizzazione del Paese terzo interessato e inoltre alla base di tale autorizzazione, vi sia una forma di accordo scritto quale, per esempio, uno specifico «accordo di riammissione» o un «accordo di cooperazione di Polizia». Questi voli sono utilizzati per il rimpatrio di un numero di persone che può arrivare anche a 30 unità. Considerando che il rapporto tra dispositivo di scorta e rimpatriando è di 2 a 1, tali operazioni possono coinvolgere anche 100 - 110 persone tra le quali, obbligatoriamente, un medico e un infermiere messi a disposizione della Direzione centrale di sanità della Polizia di Stato. L'Italia, nonostante abbia siglato accordi di riammissione con diversi paesi extra Unione europea, effettua voli charter di rimpatrio prevalentemente con la Tunisia. **Nel corso del 2016 sono stati effettuati 43 voli charter per il rimpatrio di 1.094 cittadini tunisini espulsi, a cui deve aggiungersi il volo di rimpatrio per il Sudan effettuato nell'agosto del 2016 con 40 cittadini sudanesi espulsi. Il Garante Nazionale ha effettuato due monitoraggi su questa tipologia di voli, il 19 maggio e il 21 luglio 2016.**
- b) **Monitoraggi su voli charter congiunti (Joint Return Operation - JRO).** Si tratta di operazioni a cui partecipano più Stati membri dell'Unione europea o dell'area Schengen per il rimpatrio di cittadini di una stessa nazionalità (operazioni previste dalla Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004, n. 573). Sono operazioni coordinate dall'Agenzia europea Frontex che le cofinanzia anche al 100% dei costi sostenuti dal Paese organizzatore per il noleggio dell'acromobile o fino al 75% in caso di concorso del "Fondo nazionale Asilo Migrazione e Integrazione" dell'Unione europea gestito dal Ministero dell'interno. Anche nel caso di tali operazioni è necessario vi sia un accordo formale di riammissione con il Paese terzo interessato, nonché la previsione esplicita che a tali voli di rimpatrio possano partecipare anche altri paesi Unione europea o dell'area Schengen, in qualità di Stati membri partecipanti con propri rimpatriandi. Nei voli congiunti ogni Paese partecipa con il proprio personale di scorta a cui è affidata la responsabilità dei soggetti da rimpatriare. Come nel caso dei charter (vedi sopra), il personale di scorta riceve preventivamente una specifica formazione per questo tipo di servizio – anche se, nel caso dei 'charter nazionali' non congiunti, sono ammesse deroghe, qualora non si disponga di sufficienti operatori di scorta addestrati per l'espletamento del servizio. Il Paese organizzatore garantisce la presenza di personale medico a bordo e per tutta la durata dell'operazione. L'Italia, in qualità di Paese membro organizzatore, promuove voli di rimpatrio di tale tipologia verso la Nigeria. **Nel corso del 2016 sono stati 6 i voli congiunti per la Nigeria per un totale di 151 cittadini nigeriani rimpatriati. Il Garante Nazionale ha sinora effettuato quattro monitoraggi su questa tipologia di voli, il 14 luglio 2016, il 3 novembre 2016, il 26 gennaio 2017 e il 23 febbraio 2017.**
- c) **Monitoraggi su voli di linea.** In questo caso il rimpatrio forzato avviene, sempre con l'accompagnamento di personale di scorta di polizia, su normali voli di linea. Si verifica, quindi, la circostanza che il rimpatriando viaggia verso il proprio Paese insieme agli altri passeggeri di un volo com-