

Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1416, di conversione in legge del decreto-legge n. 124 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione

Intervento del Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI), rappresentato da Flaminia Delle Cese, Senior Legal and Advocacy Officer, International Rescue Committee Italia

Sulla durata del trattenimento e l'efficacia dell'estensione dei termini

Come è noto, le modifiche apportate dall'art. 20 del d.l. 124/2023 rimodulano i termini del trattenimento presso i CPR degli stranieri in posizione irregolare sul territorio nazionale, aumentandoli dagli attuali 3 mesi, prorogabili di ulteriori 45 giorni, a un massimo di 18 mesi.

I termini di permanenza degli stranieri in attesa di espulsione nei centri per i rimpatri sono stati modificati nel tempo attraverso molteplici interventi legislativi. Inizialmente il limite massimo del trattenimento era fissato a 30 giorni, poi aumentato a 60 giorni ([legge n. 189/2002, c.d. Bossi-Fini](#)), a 180 giorni ([legge n. 125/2008](#)) sino ad arrivare nel 2011 a un massimo di 18 mesi ([decreto legge n. 89/2011](#)). Con la Legge europea 2013 bis ([legge n. 163/2014](#)) abbiamo assistito a un cambiamento di tendenza, quando per la prima volta dal 1998 il legislatore è intervenuto non per aumentare i limiti massimi della detenzione amministrativa, ma per ridurli in maniera significativa, passando a un termine improrogabile di 3 mesi, o addirittura di soli 30 giorni nel caso in cui lo straniero avesse già trascorso almeno 3 mesi in carcere. In seguito, tuttavia, il noto [decreto n. 113/2018](#) ha non solo esteso fino a 180 giorni il periodo di detenzione, ma ne ha anche ampliato le condizioni. Da ultimo, il [decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130](#) e il decreto-legge n. 20/2023 hanno modificato nuovamente la disciplina della materia, riducendo i termini massimi di trattenimento da 180 a 90 giorni, prorogabili di ulteriori 30 e poi 45 giorni.

Quello di cui al d.l. 124/2023 rappresenta il settimo intervento sulla disciplina relativa ai termini massimi di trattenimento nei CPR, ma è lecito chiedersi se queste modifiche “a fisarmonica” abbiano nel tempo avuto un impatto concreto sull'efficacia del trattenimento ai fini del rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi in posizione di irregolarità sul territorio italiano. L'analisi dei rapporti percentuali tra numero di persone rimpatriate e di persone trattenute dimostra infatti che la media dei rimpatri effettuati rispetto alle persone trattenute [si è sempre attestata attorno al 50%](#), non arrivando mai a raggiungere il 60%, indipendentemente dai termini di trattenimento vigenti. I dati indicano inoltre come l'efficacia del sistema delle misure di trattenimento non sia direttamente correlata all'estensione dei termini massimi di permanenza nei centri, ma sia piuttosto dovuta ad altri fattori, primo fra tutti il livello di cooperazione offerto da ciascun Paese di provenienza dei cittadini stranieri. Da anni le statistiche mostrano come mediamente il rimpatrio dei trattenuti nei centri di detenzione amministrativa o avviene entro i primi 30-60 giorni, oppure è difficilissimo che avvenga. Ci sono infatti ostacoli che molto raramente possono venire superati nei mesi successivi. Con le riforme che aumentano la durata massima della detenzione, quindi, questo istituto perde la sua finalità originaria – ovvero il superamento degli ostacoli che impediscono il rimpatrio – per acquisire invece una natura sanzionatoria e simbolica, per punire con la privazione della libertà personale degli individui che non hanno commesso un reato, ma che sono “colpevoli” di essere irregolari.

[Delle 6.383 persone che nel 2022 sono state ristrette nei CPR, soltanto 3.154 sono state effettivamente rimpatriate.](#) Come sottolineato dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, ciò significa che, nel contesto dell'assoluto principio secondo cui la privazione della libertà, bene definito "inviolabile" dalla Carta costituzionale, possa attuarsi solo nella prospettiva di una chiara finalità legalmente prevista e sotto riserva di giurisdizione, circa la metà delle persone trattenute (per la precisione il 50,6%) ha subito un periodo di trattenimento nei CPR senza il perseguimento dello scopo per cui esso era legalmente previsto. Ciò che ancor più preoccupa è che in numerosi casi la scelta di trattenere è stata fatta nonostante sin dall'inizio della privazione della libertà personale la possibilità di completare le operazioni di rimpatrio non fosse ipotizzabile. Resta inoltre evidente l'assenza di volontà di rafforzare strumenti alternativi al trattenimento, nonché di individuare soluzioni concrete per quei soggetti che, non rimpatriati o addirittura non identificati allo scadere dei termini di trattenimento, saranno abbandonati a vivere in un limbo giuridico dopo 18 mesi di isolamento dalla società, rimanendo esposti a potenziali ulteriori periodi di privazione della libertà personale.

Sul rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché sulla relativa tutela giurisdizionale

Sebbene l'intervento normativo in questione non interessi l'art. 14, comma 2, del d. lgs. 286/1998, ai sensi del quale nei CPR lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, l'estensione dei termini massimi del trattenimento non può non destare preoccupazione rispetto alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali di quei cittadini di Paesi terzi che saranno trattenuti per tempi sempre più lunghi.

Non siamo i primi ad affermare che i CPR sono "buchi neri" in cui si verificano continue e gravi violazioni dei diritti fondamentali dei migranti trattenuti. E non siamo i primi ad affermare che la detenzione amministrativa è terreno fertile per una pericolosa "extraterritorialità giuridica", in cui gli stranieri sono privati della libertà personale pur non avendo commesso alcun reato, e senza poter godere dei diritti né delle garanzie proprie della materia penale.

Tra i diritti che rischiano di essere ancor più compromessi con il prolungarsi dei termini di trattenimento spicca il diritto alla salute. Le poche e insufficienti disposizioni poste a tutela della salute dei migranti nei CPR vivono di un elevato livello di ineffettività e di pratiche discrezionali realizzate nei singoli centri. In particolare, se il ruolo ad oggi affidato al Servizio sanitario nazionale è quello di [verificare l'idoneità all'ingresso e al trattenimento nei CPR](#), si renderà necessaria un'opera di rafforzamento del sistema e di monitoraggio affinché questo delicato ruolo sia svolto con puntualità e solerzia direttamente proporzionali alle lungaggini del trattenimento. Solo in questo modo sarà possibile almeno *tentare* di scongiurare il ripetersi di episodi drammatici che sappiamo aver avuto luogo in questi centri nel corso degli ultimi anni. Si fa riferimento non "solo" ai decessi, ma anche agli [atti di autolesionismo](#) e ai [suicidi](#) che si sono verificati nei CPR. Rispetto a questi ultimi aspetti, un'attenzione speciale merita il tema della tutela della salute mentale nei CPR. Sono purtroppo tanti i fattori che possono acuire, nei soggetti trattenuti, il bisogno di supporto psicologico e psichiatrico: le restrizioni tipiche della vita detentiva, lo stress spesso determinato dalla carenza di informazioni sul proprio destino, l'isolamento all'interno della struttura e l'assenza di contatti con l'esterno. Una serie di fattori che sono ancor più difficili da gestire senza un adeguato supporto quando sono sommati a una pesante consapevolezza: quella del fallimento del proprio progetto migratorio. L'unica risposta - se così si può definire - alle esigenze dei trattenuti con vulnerabilità psicologiche e psichiatriche è stata rappresentata, finora, dal [ricorso massiccio all'utilizzo di psicofarmaci](#). Una risposta, questa, che tra disomogeneità di prassi nei vari centri e scarsa trasparenza, non può considerarsi adatta a

supportare le vulnerabilità che nel corso di 18 mesi rischiano seriamente di acuirsi, potenzialmente in maniera irreparabile.

Di fronte al pericolo di violazioni dei diritti fondamentali, nel decidere di intervenire per l'ennesima volta in materia di detenzione amministrativa si rischia di perdere nuovamente l'occasione per colmare una lacuna che da decenni impedisce la piena tutela dei diritti dei trattenuti. Si rischia, cioè, di perdere l'occasione di rafforzare la tutela giurisdizionale dei loro diritti – una tutela che, come sottolineato dal Garante, non può riguardare soltanto la convalida, da parte del Giudice di pace, del trattenimento nei CPR, ma deve coprire anche la vigilanza sullo svolgersi sempre più protratto di tale trattenimento.

Sui costi

Come sottolineato da* colleghe*, è necessario ribadire che l'aumento del periodo massimo di trattenimento comporterà, di fatto, un aumento della spesa destinata al trattenimento delle persone migranti. La detenzione amministrativa dei migranti ai fini dell'espulsione è infatti non solo caratterizzata da uno strutturale stato di eccezione, ma arriva a consentire che quella privazione della libertà personale comporti, da una parte, un'ingente spesa pubblica e generi, dall'altra, considerevoli profitti per quei soggetti che beneficiano della privatizzazione di questo sistema. Solo nel periodo 2021-2023, le Prefetture competenti hanno bandito [gare d'appalto per un costo complessivo di circa 56 milioni di euro](#) (nello specifico 56.674.653,45 euro, IVA esclusa) finalizzate alla gestione, da parte dei privati, dei CPR presenti sul territorio italiano, cui vanno sommati i costi relativi alla manutenzione delle strutture e del personale di polizia. Quella della detenzione amministrativa appare ormai divenuta una filiera allo stesso tempo costosa e remunerativa, in cui si osserva una continua tendenza alla minimizzazione dei costi da parte dello Stato, con una deresponsabilizzazione di quest'ultimo rispetto alla gestione delle strutture. E appare superfluo sottolineare che questa tendenza non potrà che essere confermata con il moltiplicarsi delle strutture finalizzate al trattenimento e dei mesi che i trattenuti trascorreranno in questi luoghi.

Considerazioni conclusive

Infine, ancora una volta assistiamo all'utilizzo della decretazione d'urgenza per la disciplina di una materia che è tutt'altro che emergenziale. Le migrazioni verso l'Europa non costituiscono affatto un evento contingente, destinato a ridursi drasticamente o a interrompersi grazie a continui e puntuali interventi normativi. Al contrario, sono un fenomeno strutturale che richiede ai Paesi di destinazione la capacità di una elaborazione di prospettive e soluzioni a lungo termine. In questa ottica, giova ricordare che la detenzione amministrativa è e deve essere utilizzata come misura di ultima istanza alla quale fare ricorso solo ed esclusivamente quando non sia possibile utilizzare misure alternative alla detenzione, possibilmente non coercitive.

In conclusione, [aumentare nuovamente la possibilità di trattenimento fino a 18 mesi non avrà alcun impatto sul numero di rimpatri effettivi](#): contribuirà semplicemente ad aumentare enormemente i costi del sistema, e a prolungare la permanenza delle persone in uno stato di eccezione quale quello della detenzione amministrativa.