

## NOTA SU AGGIORNAMENTI NORMATIVI IN AMBITO DI ACCOGLIENZA MIGRANTI



### CPR - CENTRI PER RIMPATRI (*Decreto Legge 124/2023*)

Le strutture di trattenimento per stranieri irregolari sono disciplinate dal testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998): si tratta dei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), poi definiti Centri di permanenza temporanea (CPT) e successivamente Centri di identificazione ed espulsione (CIE). Con il decreto-legge 13 del 2017 i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) hanno assunto la denominazione di Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) (art. 19, comma 1). I CPR sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione (art. 14, D.Lgs. 286/1998) per cui quando non è 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, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino.

In tali strutture lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità. Il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 recante misure urgenti in materia di immigrazione e di protezione internazionale ha introdotto diverse disposizioni sul trattenimento del cittadino straniero nei centri di permanenza per i rimpatri (articolo 3), tra queste si ricordano:

- la riduzione dei termini massimi di trattenimento da 180 a 90 giorni, prorogabili di ulteriori 30 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri;
- la previsione che il trattenimento deve essere disposto con priorità nei confronti degli stranieri che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica; siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per gravi reati; siano cittadini o provengano da Paesi terzi con i quali risultino vigenti accordi in materia di cooperazione o altre intese in materia di rimpatri;
- l'estensione dei casi di trattenimento del richiedente protezione internazionale limitatamente alla verifica della disponibilità di posti nei centri;
- l'introduzione della possibilità, per lo straniero in condizioni di trattenimento di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale ed ai garanti regionali e locali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e, per il Garante nazionale, di formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata.
- Inoltre, si prevede l'applicazione dell'istituto dell'arresto in flagranza differita ai reati commessi in occasione o a causa del trattenimento in uno dei centri di permanenza per il rimpatrio o delle strutture di primo soccorso e accoglienza (articolo 6).

Al giugno 2020 i centri di permanenza per il rimpatrio erano dislocati a:

1. Bari
2. Brindisi
3. Caltanissetta
4. Gradisca d'Isonzo (GO)
5. Macomer (NU)
6. Milano
7. Palazzo San Gervasio (PZ)
8. Roma
9. Torino (chiuso per ristrutturazione)
10. Trapani

Il decreto varato dal Governo Meloni prevede la costruzione di nuovi CPR in ogni Regione, ma al momento diversi governatori hanno già confermato la loro contrarietà: né più né meno di quanto era accaduto qualche anno fa. I migranti, destinatari di un decreto di espulsione, qualora i loro Paesi di origine non organizzino i rimpatri, potranno essere trattenuti nei CPR più tempo rispetto a oggi: dai 3 mesi attuali, si sale fino a 18 (il massimo consentito dall'Europa). Evidentemente il Governo si è ben guardato dall'illustrare la norma nel dettaglio affermando solo: «Tratteremo per 18 mesi nei centri per il rimpatrio chi arriva in Italia illegalmente, anche i richiedenti asilo (praticamente tutti)». La Meloni ha poi aggiunto: «Non mettetevi in viaggio perché vi terremo rinchiusi per 18 mesi e poi vi rimanderemo a casa».

La norma, varata lunedì dal Consiglio dei ministri, nei fatti dice una cosa diversa ovvero che l'allungamento da 3 a 18 mesi dei tempi di detenzione amministrativa riguarderà solo chi nei Cpr entra già con un decreto di espulsione in tasca, in attesa di rimpatrio: perlopiù immigrati denunciati o condannati per reati di vario genere. Non certo, come Meloni ha lasciato intendere tutti coloro che arrivano in Italia senza documenti e dunque i 130.000 migranti arrivati in Italia fino a settembre 2023. Non poteva essere altrimenti, poiché la detenzione amministrativa di un richiedente asilo sarebbe stata incostituzionale e non praticabile, visti anche i numeri registrati quest'anno.

Dunque le nuove norme approvate non cambiano la platea dei migranti che verranno portati nei Cpr, che riguarderanno coloro che hanno già ricevuto un decreto di espulsione e sono in attesa della definizione delle complesse procedure di rimpatrio, per le quali adesso ci saranno 18 mesi e non più solo tre. Peraltro, la storia ci insegna che l'allungamento dei tempi della detenzione amministrativa non ha mai agevolato i rimpatri, anzi. L'assenza di accordi bilaterali o il loro mal funzionamento sono alla base della scarsa efficacia dei rimpatri che riguardano appena la metà delle persone trattenute nei CPR. A dimostrazione di ciò ci sono i dati relativi al 2017 quando il tempo di trattenimento massimo consentito era di soli 90 giorni: in quell'anno si è registrata la percentuale più alta di rimpatri, pari al 59%.

Secondo i dati più aggiornati raccolti dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, nel 2022 sono transitati nei Cpr circa 6.400 migranti. Le persone effettivamente rimpatriate sono state la metà (il 49,4 per cento): il 71 per cento di questi rimpatriati è stato rimandato in Tunisia.

In ogni caso la legge italiana prevede che un richiedente asilo non possa «essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda». Questo principio deriva da una direttiva europea. Esistono comunque alcune possibilità, ampliate dal decreto "Cutro", che permettono di trattenere nei Cpr un richiedente asilo, in attesa della risposta alla sua

domanda d'asilo. Un richiedente asilo può essere trattenuto se, oltre a essere ritenuto pericoloso, si pensi possa scappare ed è sprovvisto del passaporto o di un documento simile valido, o se ha mentito sulle proprie generalità. Un migrante può inoltre essere trattenuto solo per «accertare il diritto a entrare» in Italia se proviene da un Paese considerato "sicuro". A oggi questi Paesi sono 16: ci sono per esempio l'Albania, la Costa d'Avorio, la Tunisia, la Nigeria e il Marocco, ma non Paesi quali la Guinea, l'Egitto, il Bangladesh, il Burkina Faso, la Siria, da dove finora è arrivata la maggior parte dei migranti sbarcati nel 2023. Il richiedente può essere trattenuto «nei limiti dei posti disponibili»: secondo i dati più aggiornati, a ottobre 2022 risultavano esserci in Italia dieci Cpr, con circa 1.400 posti. Al momento non è chiaro né quanti nuovi posti intende creare il governo nei Cpr né con quali tempistiche. Già il decreto "Cutro" aveva previsto la possibilità di costruire nuovi centri.



## BLOCCO NAVALE

Il 15 settembre la Meloni ha rilanciato in un video la proposta del cosiddetto "blocco navale" «una missione europea, anche navale se necessario, in accordo con le autorità del Nord Africa, per fermare la partenza dei barconi». È scorretto usare questa espressione, si tratta di una «scorciatoia semantica». «Parlare di "blocco navale" è improprio: questo provvedimento è previsto dal diritto di guerra e per sua natura non può essere consensuale tra i Paesi coinvolti. Per definizione un blocco navale impedirebbe sia l'ingresso sia l'uscita di tutte le imbarcazioni.

Al limite si dovrebbe parlare di un'interdizione alle partenze fatta in collaborazione con le autorità dei Paesi nordafricani e con l'Unione europea. Al di là della difficile realizzazione di un progetto di questo tipo, il problema principale riguarda il rischio di violare vari accordi internazionali sottoscritti dall'Italia, attraverso i cosiddetti "respingimenti".

Dunque, se l'Italia dovesse respingere, per esempio verso la Libia, i barconi con i migranti che cercano di arrivare nel nostro Paese per chiedere asilo, molto probabilmente violerebbe uno o più di questi articoli. Negli scorsi anni alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno stabilito queste violazioni per fatti commessi durante altri governi.



## DECRETO MIN. INTERNO 14 SETTEMBRE 2023 (garanzia finanziaria)

Sulla Gazzetta Ufficiale di giovedì scorso è stato pubblicato il testo di un decreto del ministero dell'Interno che introduce la possibilità per alcune persone migranti arrivate in Italia di versare una "garanzia finanziaria" allo Stato, per evitare di attendere la risposta alla loro richiesta d'asilo in centri di detenzione amministrativa e di rimanere di fatto in libertà. Questo decreto completa il cosiddetto "decreto Cutro"

Più nello specifico, la nuova misura prevede che i migranti provenienti da paesi che il ministero dell'Interno considera "sicuri" (e che quindi è probabile che non otterranno la

protezione internazionale richiesta) possano depositare una cauzione di 4.938 euro per evitare di attendere in stato di detenzione l'esame della propria domanda di asilo. In pratica, secondo il decreto Cutro, le persone migranti provenienti da paesi "sicuri" non devono fare lo stesso percorso di tutti gli altri, poiché è molto probabile che la loro richiesta d'asilo verrà respinta. Una volta identificati nei cosiddetti "hotspot" non vanno inseriti nel normale sistema di accoglienza, ma trasferiti in "Centri per le procedure accelerate di frontiera" in stato di detenzione amministrativa, in attesa della risposta alla propria richiesta di protezione internazionale. Se la richiesta viene accolta, il migrante viene trasferito in un centro di accoglienza; se respinta, viene iniziata la procedura di espulsione e rimpatrio.

Secondo i piani questa procedura "accelerata" dovrebbe portare a una risposta entro 28 giorni (oggi le domande possono attendere anche oltre due anni), ma a mesi di distanza di questi centri ne esiste solo uno da 84 posti (a Pozzallo in Sicilia), mentre degli altri non sono state nemmeno individuate le aree dove allestirli.

La "garanzia finanziaria" istituita dal governo permette ai migranti da paesi sicuri di pagare poco meno di 5.000 euro per attendere quei 28 ipotetici giorni in libertà anziché in stato di detenzione nei centri per le procedure accelerate. La cifra, ha spiegato il ministero dell'Interno, è stata calcolata stimando le spese di alloggio per un mese, le spese quotidiane e le spese per il volo di rimpatrio, in caso di esito negativo della richiesta. I migranti dovranno quindi dimostrare attraverso questo deposito di denaro di avere le disponibilità economiche per mantenersi nell'attesa e per rientrare in patria in seguito.

Il merito della misura è stato molto discusso ed è stata definita da alcuni incostituzionale, perché di fatto introdurrebbe nel trattamento delle persone migranti una discriminante basata sui mezzi economici. Ma anche l'attuazione di una misura simile, per come è stata definita nel decreto, risulta poco chiara e molto complessa.

Secondo il testo la cifra dovrà essere versata «in unica soluzione mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa ed è individuale e non può essere versata da terzi». Anche i tempi sono molto ristretti: la persona migrante dovrà fornirla prima che vengano completate le procedure di riconoscimento. Questo implica che chi sbarcherà a Lampedusa o in altri porti delle coste italiane dovrà avere con sé già pronta una fideiussione bancaria da quasi 5.000 euro: quella cifra non potrà essere depositata da altri (parenti, amici) o in seguito. Inoltre per presentare una fideiussione, i migranti dovrebbero anche essere in possesso di un documento di identità valido: cosa tutt'altro che scontata al termine di un viaggio in cui i passaporti vengono spesso requisiti o persi lungo il tragitto. Una volta presentata la "garanzia" nel momento in cui la persona si allontanasse «indebitamente», cioè facesse perdere le sue tracce, si procederebbe «all'escussione» dei soldi: la cauzione verrebbe cioè trattenuta. Di fronte a dubbi e perplessità esponenti il governo ieri ha ribadito che la misura non si applica ai migranti destinati ai CPR, ma appunto solo a quelli dei paesi "sicuri"

Il ministero dell'Interno ha pensato di utilizzare a giustificazione della nuova "cauzione" le previsioni contenute nella cosiddetta "Direttiva accoglienza". La direttiva dice che "gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento", come ad esempio "la costituzione di una garanzia finanziaria". In altre parole, se sei in grado di dimostrare che hai i mezzi per sostenere un'alternativa al

trattenimento, devo offrirti la possibilità di uscire. Fin qui il richiamo alla direttiva sembra corretto. Ma la Corte di Giustizia europea ha già sanzionato una misura analoga introdotta dall'Ungheria" condannando per incompatibilità col diritto comunitario. La Corte stabilisce, infatti, che un richiedente non può mai essere trattenuto per la sola ragione di non disporre di mezzi economici, condizione che invece impone allo Stato accogliente di disporre un sussidio o un alloggio in natura, come prevede la "direttiva Accoglienza". Anzi, l'Europa ha già escluso che si possa trattenere un richiedente se non nei casi previsti dalla direttiva stessa tra i quali la disponibilità finanziaria non è contemplata. La direttiva non dice che l'assenza di mezzi basta a privare il richiedente della libertà, ma che in assenza di alternative alla sua accoglienza, si possono prevedere forme di garanzia atte a predisporre l'accoglienza.

In sostanza si utilizza strumentalmente la norma che, volendo venire incontro ai governi che non sono in grado di garantire una sistemazione adeguata per il trattenimento, si utilizza come discriminare tra chi finisce nei Cpr e chi può evitare il trattenimento.



#### **DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E PROTEZIONE INTERNAZIONALE - MINORI NON ACCOMPAGNATI**

Una nuova stretta in materia di immigrazione è stata inserita nell'ultimo decreto legge di 11 articoli presentato lunedì scorso. Il nuovo decreto all'articolo 5 è dedicato all'accoglienza dei minori non accompagnati. Si prevede che "in caso di momentanea indisponibilità di strutture ricettive temporanee dedicate, il prefetto possa disporre il provvisorio inserimento del minore - che ad una prima analisi appare di età superiore ai sedici anni - per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, in una specifica sezione dedicata" dei centri per adulti.

Il decreto prevede la possibilità di svolgere più rapidamente gli accertamenti «antropometrici» (e sanitari, compreso il ricorso a radiografie) per verificare l'età effettiva del minore straniero non accompagnato. Gli accertamenti sono autorizzati dalla procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni. Viene dunque stabilito che "in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati" l'autorità di pubblica sicurezza possa disporre immediatamente, già al momento dell'identificazione, "lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età" di chi si dichiara minorenne, dietro autorizzazione (anche orale) della locale Procura. Si tratta di una deroga alla previsione, dettata dal decreto legislativo che ha recepito la direttiva Ue sull'accoglienza del 2013, secondo cui "l'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona". Nel caso l'età dichiarata dal minore risulti falsa all'esito degli accertamenti, la condanna per il reato di false dichiarazioni al pubblico ufficiale può essere sostituita dalla misura amministrativa dell'espulsione dal territorio nazionale. Tali previsioni appaiono più una punizione nei confronti di categorie che dovrebbero essere particolarmente tutelate, che non una soluzione alla pressione che sta subendo il sistema di accoglienza.

Infine il decreto stabilisce l'accesso nelle strutture del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) a tutte le donne (non più solo a quelle in stato di gravidanza), in quanto considerate in ogni caso quali soggetti di particolare vulnerabilità.



## ROAD MAP URSULA VON DER LEYEN

La presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen, nel corso della conferenza stampa a Lampedusa con la premier Giorgia Meloni, ha presentato un piano di "azioni immediate" in 10 punti per l'emergenza migranti. Di seguito un commento di Caritas Italiana, uscito sul quotidiano Avvenire il 19 settembre 2023:

*1) Rafforzamento del sostegno all'Italia da parte dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) e della guardia di frontiera e costiera europea (Frontex) per gestire l'elevato afflusso di migranti, al fine di garantire la registrazione degli arrivi, il rilevamento delle impronte digitali, il debriefing e l'indirizzamento verso le autorità competenti.*

Il servizio che Frontex e Euaa possono offrire a supporto delle autorità locali in questo caso agevolerebbe i Paesi di secondo arrivo per evitare i movimenti secondari, a scapito paradossalmente dell'Italia, paese di primo ingresso. Non aiuterebbe inoltre l'accoglienza, in questo momento la vera emergenza, né diminuirebbe infine la pressione sull'isola perché comunque occorre un numero elevato di agenti per effettuare le operazioni di riconoscimento. Non giova insomma né a Lampedusa né a Ventimiglia.

*2) Sostegno al trasferimento delle persone fuori da Lampedusa, anche verso altri Stati membri, avvalendosi del meccanismo volontario di solidarietà e prestando particolare attenzione ai minori non accompagnati e alle donne.*

La proposta non è nuova, è contenuta infatti anche nel patto sulle migrazioni. Ma a parte Francia e Germania (la prima ha peraltro dichiarato che stavolta non accoglierà i profughi di Lampedusa) gli altri paesi non collaborano, in primis il blocco di Visegrad. Occorre dare gambe a un messaggio positivo.

*3) Rafforzamento dei rimpatri, avviando rinnovati e concertati contatti con i principali paesi di origine dei nuovi arrivi, vale a dire Guinea, Costa d'Avorio, Senegal e Burkina Faso, in modo da migliorare la cooperazione e facilitare la riammissione, e aumento del sostegno da parte di Frontex, anche per quanto riguarda la formazione e lo sviluppo delle capacità, per garantire la rapida attuazione dei rimpatri.*

Per prima cosa il rimpatrio è impossibile per chi ha presentato richiesta di asilo. È inoltre un concetto contraddittorio con l'aumento del trattenimento nei centri fino a 18 mesi, formule vecchie che già in passato non hanno funzionato. Gli accordi di riammissione esistono già, ma finora hanno prodotto numeri irrisori, incomparabili con gli arrivi. Si tratta di effettuare un investimento straordinario, perché i paesi di origine dei flussi in Africa stanno diventando sempre più numerosi e solo sul lungo periodo vedremo i risultati.

*4) Sostegno alla prevenzione delle partenze, istituendo partenariati operativi con i paesi di origine e di transito per la lotta al traffico di migranti. Ciò include la possibilità di un accordo di lavoro tra la Tunisia e Frontex e una task force di coordinamento all'interno di Europol incentrata sulla lotta al traffico di migranti lungo la rotta verso la Tunisia e poi verso Lampedusa. Sembra una proposta inattuabile.*

Davvero l'esperienza degli accordi dell'allora ministro dell'interno Minniti con la Libia non ha insegnato nulla? Si tratta spesso di paesi instabili o addirittura senza governi. Lo stesso accordo con il presidente tunisino Saied di due mesi fa non funziona, anzi le partenze da quelle coste sono aumentate dopo la firma. Non occorre fare il bis.

*5) Rafforzamento della sorveglianza di frontiera aerea e marittima, anche attraverso Frontex, e studio di opzioni per espandere le missioni navali nel Mediterraneo. Accelerazione, inoltre, nella fornitura di attrezzature e rafforzamento della formazione delle guardie costiere tunisine e di altre autorità di contrasto.*

Proposta positiva se l'obiettivo è rifare operazioni come Eunavfor Med o Sophia. A questo punto, però, è lecito domandarsi perché nemmeno l'Ue abbia il coraggio di richiamare l'opera delle navi di soccorso delle Ong in mare. Se le persone in pericolo vanno salvate, chiunque può contribuire, non solo la guardia costiera di Tunisi.

*6) Adozione di misure per limitare l'uso di imbarcazioni non idonee alla navigazione e adozione di azioni per contrastare le catene di approvvigionamento e la logistica dei trafficanti e per garantire lo smantellamento delle imbarcazioni e dei gommoni recuperati.*

Anche questa proposta va bene. Sarebbe ora di cominciare a ragionare anche sul recupero delle barche abbandonate, che costituiscono spesso un ostacolo alla navigazione. Quanto ai trafficanti, vanno colpiti, ma sono solo una parte del problema. È sbagliato pensare che colpendo solo loro il traffico si arresti, occorre agire anche sui paesi di transito che agevolano i passaggi grazie alla corruzione delle guardie di frontiera ad esempio.

*7) Aumento del sostegno da parte dell'EUA per l'applicazione di procedure di frontiera rapide e accelerate, compreso l'uso del concetto di paese di origine sicuro, il rifiuto di domande manifestamente infondate, l'emissione di divieti d'ingresso e la loro registrazione nel sistema d'informazione Schengen (SIS).*

Un punto con troppe ombre. Infatti, manca un accordo all'interno dell'Ue sulla definizione di paese sicuro. In alcuni stati il tasso di accoglienza delle domande di asilo degli afgani è del 90%, in altri è il 30. Se non c'è accordo su questo punto fondamentale, il resto è paradossale. Nemmeno la Tunisia oggi può essere considerata sicura per gli stessi tunisini, come può esserlo per i migranti?

*8) Aumento delle campagne di sensibilizzazione e comunicazione per scoraggiare le traversate del Mediterraneo, continuando a lavorare per offrire alternative quali l'ammissione umanitaria e i percorsi legali.*

Un punto da prendere sul serio con importanti finanziamenti destinati alla popolazione e non con spot. Occorrono corridoi umanitari europei, è la grande sfida. E per avviare percorsi legali di ingresso occorrono nuove politiche degli stati nazionali.

*9) Cooperazione più intensa con l'UNHCR e l'OIM per adottare un approccio globale basato sulle rotte al fine di garantire la protezione lungo il percorso e aumentare il rimpatrio volontario assistito dai paesi di transito.*

Un percorso positivo e auspicabile per salvare più vite umane sulle rotte e assicurare il rimpatrio a chi si trova bloccato in paesi di transito e non è più in grado di proseguire.

*10) Attuazione del protocollo d'intesa UE-Tunisia, e priorità alle azioni con impatto immediato per affrontare la situazione attuale e agevolare la contrattazione di nuovi progetti nel quadro di tale protocollo.*

I problemi veri sono altri, l'immigrazione è solo una parte. E finché l'Ue non si doterà di una politica estera unitaria non verranno affrontati. L'accordo con la Tunisia ne è la prova. La visita a Tunisi del premier Meloni con la Von der Leyen non ha sortito effetti perché è stata una iniziativa italiana e non ha coinvolto la Francia, altro stato chiave per il Nordafrica. Agire con la Tunisia coinvolgendo gli altri partner europei significativi sui problemi del paese è prioritario, poi viene il tema immigrazione. Il Memorandum con Saied non ha ricevuto il sostegno degli altri paesi europei perché non solo non garantisce il rispetto dei diritti dei migranti ma è stato firmato dal cosiddetto team Europe (von der Leyen, Mark Rutte e Meloni) senza l'adeguata partecipazione del Consiglio. Borrell lo ha anche scritto in una missiva indirizzata alla von der Leyen.