Capitolo 3

IL SISTEMA DEI CENTRI: I C.P.S.A. (CENTRI DI PRIMO SOCCORSO ED ACCOGLIENZA), I C.A.R.A. (CENTRI DI ACCOGLIENZA PER I RICHIEDENTI ASILO) E I C.I.E. (CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE)

1. Premessa

La tematica dei servizi di accoglienza e di protezione resi nei diversi "centri di accoglienza" a diretta gestione delle autorità centrali rivolti ai richiedenti asilo ovvero agli stranieri che hanno già formalizzato la propria istanza di protezione e a coloro che hanno manifestato l'intenzione di farla (e che pertanto, ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs 25/08 sono da considerarsi richiedenti asilo a tutti gli effetti come si è già evidenziato al capitolo 2) è oggetto della trattazione di diversi capitoli ed in particolare dei capitoli 1, 2, 5, 8, 11.
Il presente capitolo non intende pertanto affrontare in modo esaustivo la complessa tematica dei centri che per potere essere affrontata avrebbe richiesto un percorso di ricerca a se stante, comprensivo di visite approfondite ad ogni struttura, bensì si limita ad esaminare in via generale il funzionamento dei C.P.S.A., dei C.A.R.A e dei C.I.E. nel quadro delle norme che regolano il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale. Si condurrà in particolare un'analisi sui dati relativi alle presenze in detti centri negli anni 2008, 2009 e 2010 al fine di valutare l'effettiva incidenza di dette strutture sul sistema complessivo dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Tutti i dati sulla corretta denominazione dei centri, sulla loro istituzione, sulla capacità di accoglienza, sul numero di persone accolte o trattenute e altri dati connessi, riportati nel presente capitolo sono stati forniti dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, a giugno 2011. Va purtroppo rilevato come la maggior parte dei dati richiesti all'autorità centrale sopraindicata non sono pervenuti

o sono stati forniti in modo assai parziale e ciò ha costretto l'equipe di ricerca ad un lavoro di analisi ed elaborazione che è stato necessariamente assai parziale. In calce al presente capitolo, si allegano le due griglie contenenti i dati che erano stati richiesti.

2. I centri di primo soccorso ed accoglienza

I Centri di primo soccorso ed accoglienza (C.P.S.A) secondo quanto indicato dal Ministero dell'Interno, al 27.06.2011 risultano essere solo quattro su tutto il territorio nazionale, come da tabella di seguito riportata.

DENOMINAZIONE	DECRETO ISTITUTIVO
Agrigento – Lampedusa	Decreto interministeriale del 16.02.2006
Cagliari	17.09.2007
Lecce - Otranto	
Ragusa-Pozzallo	

Secondo quanto reso noto dallo stesso dicastero solo il CSPA di Lampedusa e il C.P.S.A. di Cagliari sarebbero stati istituiti con decreto ministeriale. Degli altri due presunti CSPA non è dato sapere nulla di più rispetto alla loro formale istituzione.
Ritenendo di fatto non attivo l'indicato C.P.S.A. di Otranto (che, come si vedrà in seguito, viene indicato tra i C.D.A), si riporta la seguente tabella dove si evidenzia la capienza dei C.P.S.A., il numero di persone accolte suddivise tra il 2008, il 2009 e il 2010, e l'indicazione della permanenza media nei C.P.S.A. stessi

Centri di primo soccorso ed accoglienza anno 2008

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Agrigento (Lampedusa)	CPSA	381	31.250	8
Cagliari - Elmas(dal 29/5)	CPSA	220	1.403	1/60
		601	32.653	

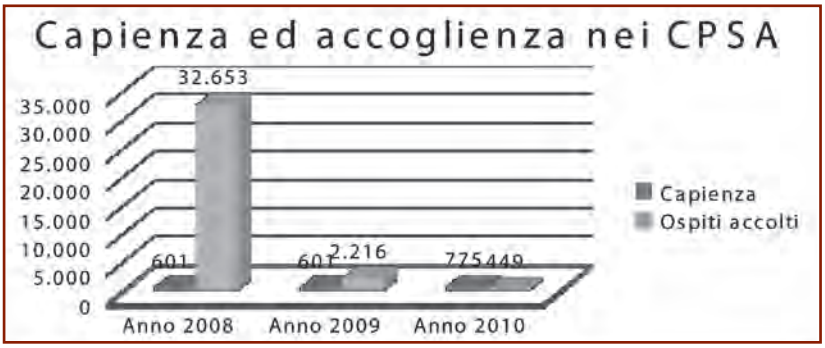
Centri di primo soccorso ed accoglienza anno 2009

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Agrigento (Lampedusa)	CPSA	381	1.864	8
Cagliari - Elmas(dal 29/5)	CPSA	220	352	1/60
		601	2.216	

Centri di primo soccorso ed accoglienza anno 2010

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Agrigento (Lampedusa)	CPSA	381	156	8
Cagliari - Elmas(dal 29/5)	CPSA	220	247	1/60
Ragusa - Pozzallo	CPSA	174	46	1/4
		775	449	

Si può evidenziare come a fronte di una capienza complessiva che rimane inalterata tra il 2008 e il 2009, e che vede anzi un incremento di posti nel 2010, il numero delle presenze effettive registra un vero e proprio crollo, prima tra il 2008 e il 2009 e successivamente tra il 2009 e il 2010, principalmente per la contrazione delle presenze nel C.P.S.A. di Lampedusa.



Detto dato, in linea con la forte contrazione del numero delle domande di asilo registrate in Italia tra il 2009 e il 2009 rispetto al 2008 e agli anni precedenti, è legato principalmente agli effetti drammatici della politica dei respingimenti in alto mare verso la Libia di potenziali richiedenti asilo attuata dal governo italiano a partire dal maggio 2009 .[1]

E' altresì possibile evidenziare come il periodo di permanenza presso i C.P.S.A. è di almeno qualche giorno[2] e si spinge, nel caso del C.P.S.A. di Cagliari fino a 60 giorni.

1 Tra i numerosi rapporti sulla tematica si segnala:
H.R.W. (Human Rights Watch), *L'Italia e il respingimento di migranti e richiedenti asilo, la Libia e il maltrattamento di migranti e richiedenti asilo,* settembre 2009, edizione in lingua italiana
Marco Benvenuti, U*n diritto in alto mare riflessioni critiche di diritto costituzionale sui recenti respingimenti in mare di potenziali richiedenti asilo verso la libia da parte dell'Italia, 21 maggio 2009,* in www.costituzionalismo.it
Rapporto inviato alla Commissione Europea, al Comitato ONU per i diritti umani , al Commissario europeo per i diritti umani presso il Consiglio d'Europa da parte di ASGI ed altri, 19 giugno 2009

2 Il dato di giorni otto in relazione al C.P.S.A. di Lampedusa per il 2008 va letto alla luce della pressione migratoria eccezionale esercitata quell'anno sul centro stesso e conferma l'efficacia del

Detti dati sono del tutto in sintonia con quanto incessantemente richiamato da tutti gli enti di tutela italiani in relazione alla situazione dei centri di prima accoglienza e soccorso. Si tratta di una tematica che solleva delicati profili giuridici in relazione alla natura e alla legittimità delle misure di accoglienza/trattenimento di fatto nei C.P.S.A. o in strutture comunque assimilabili. Come già evidenziato nel Rapporto finale della cd. Commissione De Mistura, istituita con decreto del Ministro dell'Interno del luglio 2006, che effettuò un monitoraggio su tutti i centri per stranieri " *la normativa vigente che disciplina gli interventi di soccorso, assistenza e prima accoglienza degli stranieri appare carente, si presta ad interpretazioni difformi e discrezionali. In particolare non risultano definiti né i tempi di trattenimento né i diritti dello straniero destinatario delle misure di assistenza nei CPA. In ragione della concentrazione degli arrivi in alcuni periodi dell'anno nonché dell'esistenza di un numero limitato di CPA si è constatato come gli stranieri vengano di fatto trattenuti presso gli attuali centri di prima accoglienza per periodi di tempo considerevolmente lunghi, da 15 giorni fino a due mesi (la media di permanenza è tra i 20 e i 30 giorni), senza che tale situazione di effettiva limitazione della libertà personale sia sottoposta ad alcun controllo giurisdizionale*" .
Si evidenzia come l'analisi condotta dalla citata Commissione trovi riscontro sia in relazione alle strutture che in questa sede vengono definite C.P.S.A. che a quelle, di cui si tratterà in seguito, denominate C.D.A.
Anche alla luce di quanto evidenziato dal rapporto della Commisione De Mistura, il Gruppo sulla detenzione arbitraria istituito in seno alla U.N. Human Rights Council ha espresso analoghe preoccupazioni affermando che" *The UN experts, however, highlighted "significant human rights concerns with regard to the centres in which migrants and asylum seekers are kept", in particular with regard to the legal basis for the detention of those deprived of their freedom. The Working Group noted that in 2006 the Ministry of Interior had established a commission to study the matter, commonly referred to as the "De Mistura Commission" after the UN official appointed to head it. Its findings and recommendations remain to a large extent to be implemented.*

A conferma di quanto evidenziato dalla citata autorevole Commissione in relazione alla natura giuridica dei cd C.P.S.A. (e dei cd C.D.A, strutture che come verrà evidenziato in seguito, l'Amministrazione Centrale in buona misura utilizza sovrapponendole funzionalmente con i C.A.R.A.) va sottolineato come più che di una carenza normativa, si dovrebbe a tutti gli effetti parlare di una autentica *vacatio legis*. I C.D.A vengono definiti quali *"strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporne l'allontanamento*"[3]. Tuttavia dette strutture non paiono sorrette da alcuna disposizione normativa. Nessuna norma disciplina infatti le fattispecie e le modalità di accoglienza,

sistema dei trasferimenti veloci dall'isola messo a punto tra il 2007 e il 2008 e noto con l'appellativo di "modello Lampedusa"

3 Definizione rinvenibile su sito ufficiale del Ministero dell'Interno www.interno.it

o di permanenza di fatto obbligata degli stranieri in detti centri e il connesso necessario vaglio giurisdizionale nel caso (del tutto ordinario e pacificamente riconosciuto) nel quale detta permanenza si protragga per un periodo di tempo superiore alle previsioni di cui all'art. 13 co. 3 della Costituzione. Tale situazione oltre a non risultare conforme alla legislazione italiana in materia di provvedimenti limitativi della libertà, può altresì configurarsi come una violazione dell'art. 5 comma 1 della Convenzione Europea dei diritti Umani (CEDU) per radicale carenza del titolo giuridico legittimante la privazione della stessa libertà personale.
Sulla materia dei CSPA e dei C.D.A viene sovente richiamata, quale scarna fonte normativa legittimante il loro funzionamento, la L. 563/1995, cd. "Legge Puglia" norma che nel 1995 per prima dispose l'istituzione di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore dei "*predetti gruppi di stranieri*" (art. 2 co.1). Il riferimento alla citata norma quale fonte di regolamentazione degli attuali C.P.S.A. e C.D.A appare affatto condivisibile giacchè la norma invocata si limita a disciplinare le attività di prima assistenza intercorse in Puglia tra il 1 luglio e il 31 ottobre 1995, ovvero in un preciso arco temporale e in una ben delimitata area geografica e in ogni caso nulla dispone in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale.

Quanto sopra evidenziato in relazione ai pochi C.P.S.A. o C.D.A formalmente istituiti come tali appare ancor più allarmante qualora si consideri l'esistenza di strutture transitorie dalla vita più o meno effimera, di fatto usate con scopi analoghi a quelli dei C.P.S.A. ma che non hanno mai avuto alcuna regolamentazione.

3. Il sistema dei C.A.R.A.

3.1. Inquadramento generale

Le norme in materia di accoglienza e richiedenti asilo sono contenute nel D.Lgs. 140/05 di attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. L'accoglienza dei richiedenti asilo é un obbligo giuridico per gli Stati membri dell'Unione europea: la citata Direttiva prevede infatti norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo finalizzate a "*garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri*" (par. 7 preambolo Dir. 2003/9/CE).
Il D.Lgs. 140/0 ha dispiegato pienamente i suoi effetti tra il 2005 e il 2008, in un periodo nel quale il sistema di asilo era profondamente diverso da quello attuale, modificatosi profondamente con l'entrata in vigore del D.Lgs. 251/07 e del D.Lgs. 25/08. A partire in particolare dal marzo 2008 è pertanto necessario dare attuazione alle disposizioni di cui al D.Lgs 140/05 alla luce dell'evoluzione normativa intervenuta.
Il D.Lgs 140/05 risulta incardinato su una procedura di esame della domanda che è stata radicalmente modificata dal D.lgs 25/08 e su un sistema di accoglienza facente perno su una tipologia di centri, i C.I.D. (centri di identificazione) che risultano di fatto

abrogati. Ciò pone alcune importanti problematiche interpretative spesso sottovalutate, sul mancato coordinamento tra le due disposizioni e sulla stessa legittima applicabilità di alcune delle disposizioni contenute nel D.lgs 140/05 laddove sia esplicito il rinvio a disposizioni che risultano abrogate dal D.lgs 25/08. In particolare va evidenziato come proprio le disposizioni sull'accoglienza dei richiedenti asilo, contenute negli art. 20 e 21 del D.Lgs 25/08, come modificato dal D.Lgs 159/08, costituiscano uno degli aspetti più rilevanti e delicati della innovazione normativa introdotta con il decreto citato.

Le misure in materia di accoglienza introdotte dal D.Lgs 25/08 non incidono sulla disciplina che regge l'organizzazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), determinando una evidente situazione di disorganicità delle disposizioni in materia di accoglienza di soggetti che si trovano nella medesima condizione giuridica. Il citato articolo art. 20 del decreto procedure disciplina infatti casi di accoglienza presso i neo-costituiti C.A.R.A. (centro di accoglienza richiedenti asilo), mentre come si vedrà in seguito, l'art. 21 disciplina i casi di trattenimento presso i C.I.E. (centri di identificazione ed espulsione).

L'art. 20 al c.1 sancisce il principio generale (già presente nella previgente normativa) in base al quale il richiedente non può essere trattenuto per il solo fatto di esaminare la domanda. Al comma 2 dello stesso articolo la norma ha previsto l'istituzione di una nuova tipologia di centri, detti C.A.R.A in luogo dei Centri di identificazione dei richiedenti asilo che erano stati previsti dalla L. 189/02. Questi ultimi sono da considerarsi soppressi in conseguenza dell'abrogazione delle norme previgenti di cui all'art. 40 del D.lgs 25/08. Nei nuovi centri, in ogni caso non si può parlare di misure di trattenimento ma esclusivamente di ospitalità, secondo le condizioni e limitazioni previste dalla legge. La residenza nel centro C.A.R.A. (c. 4) non incide sulla sfera privata, fatte salve le regole di convivenza. La norma prevede che il richiedente asilo abbia diritto all'uscita nelle ore diurne senza che sia necessario richiedere alcuna autorizzazione; nei soli casi nei quali il richiedente debba allontanarsi per periodi di tempo superiori o diversi (es: ore notturne) è previsto l'obbligo per il richiedente di chiedere al Prefetto territorialmente competente l'autorizzazione all'allontanamento temporaneo.

Le ipotesi di accoglienza nei C.A.R.A. risultano quindi in parte diverse, in parte invece del tutto analoghe rispetto a quelle previste nella precedente normativa, ovvero alle norme introdotte dalla legge 189/02 all'art. 1 della L. 39/90. [4]

4 Tra i punti di discontinuità tra il D.Lgs 25/08 e le normative previgenti si evidenzia come viene eliminata la differenza tra avvio obbligatorio ed avvio facoltativo; l'invio ai centri diviene sempre obbligatorio, in presenza delle ipotesi previste dalla legge. Vengono altresì cassate alcune ipotesi che nella previgente normativa comportavano il trattenimento nei CID (verifica elementi su cui si basa la domanda di asilo, pendenza procedimento di essere ammessi nel territorio). Infine l'allontanamento ingiustificato dai C.A.R.A non equivale più alla rinuncia della domanda di asilo, diversamente da quanto era previsto in relazione all'allontanamento dai CID nella normativa previgente

La fattispecie di invio ai C.A.R.A. disciplinata dall'art. 20 c.2 lettera a) del D.lgs 25/08 ricorre " *quando è necessario verificare o determinare la sua identità o nazionalità {del richiedente} ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti ritenuti falsi o contraffatti"*. Detta ipotesi non ricorre pertanto in caso di possesso da parte del richiedente di documenti che permettano comunque di accertarne l'identità (un titolo di viaggio in corso di validità, ma è altresì idoneo allo scopo il possesso di qualunque altro documento identificativo). Si ritiene altresì che la fattispecie non ricorra nel caso di tempestiva dichiarazione da parte dello straniero dell'utilizzo di documenti falsi per giungere in Italia. La norma infatti trova applicazione solo nell'ipotesi in cui lo straniero che abbia legittimamente usato documenti falsi o contraffatti al fine di potere effettuare la fuga dalla situazione di persecuzione o pericolo (Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, art. 31 c.1), utilizzi detti documenti per occultare la propria identità anche una volta giunto sul territorio nazionale.
Va subito evidenziato come l'ipotesi prevista dalla citata lettera a) risulta finalizzata esclusivamente all'espletamento dell'identificazione del richiedente e non si configura quale esame prioritario della domanda. La lettura del combinato disposto con l'art. 28 dello stesso D.lgs 25/08 non lascia dubbi sul punto. L'invio ai C.A.R.A., ove ricorrano le ipotesi di cui alla citata lettera a) deve pertanto applicarsi solo per il tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione (il cui limite massimo è di 20 giorni, ma che potrebbe anche essere molto inferiore e che comunque si esaurisce prima dell'esame di merito della domanda) scaduto il quale al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido tre mesi, rinnovabile fino alla decisione sulla domanda (art. 20 c.3). L'accoglienza del richiedente può essere disposta (specie nel caso di situazioni vulnerabili) in un progetto territoriale dello SPRAR, o, in mancanza di posti disponibili, può proseguire nel C.A.R.A.
La fattispecie di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 20 fa esplicito riferimento all' ipotesi nella quale *"lo straniero sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera".* Al fine di dare corretta applicazione all'ipotesi normativa risulta pertanto necessario che la P.S. riscontri chiaramente nello straniero la volontà di eludere i controlli. Risulta pertanto alquanto dubbia l'applicazione, ancorché spesso attuata, della fattispecie considerata, agli stranieri giunti in Italia in condizioni drammatiche, quali casi degli sbarchi sulle coste meridionali o anche l'ingresso nel territorio nazionale via terra nascosti all'interno di TIR o mezzi simili. In tali situazioni infatti i richiedenti sono costretti a soggiacere totalmente all'altrui volontà e che in alcun modo controllano le modalità e la rotta del viaggio, dettata quest'ultima dalle sole esigenze dell'organizzazione criminale organizzatrice del trasporto.

Al fine di evitare un'applicazione erronea o arbitraria della norma, la medesima necessità del riscontro oggettivo di un comportamento elusivo dei controlli di polizia sussiste in riferimento all'applicazione della fattispecie di cui alla lettera c) ovvero nel caso dello straniero *"fermato in condizioni di soggiorno irregolare"*, escludendo in modo chiaro da tale fattispecie tutte le situazioni nelle quali il richiedente, ancorché irregolarmente presente

nel territorio nazionale, si sia presentato spontaneamente alle Autorità manifestando l'intenzione di chiedere asilo.
Al comma 3 del citato art. 20 si dispone, ad eccezione dell'ipotesi di cui alla lettera a) sopra già evidenziata, una permanenza nei centri del richiedente asilo *"per il tempo strettamente necessario all'esame della domanda innanzi alla commissione territoriale e, in ogni caso per un periodo non superiore ai trentacinque giorni.* Nonostante la disorganicità del testo normativo, che sembra non tenere conto, sotto il profilo dell'accoglienza, del fatto che, allo scadere dei termini ordinatori di cui agli artt.. 27 e 28 del D.Lgs 25/08 la procedura di esame della domanda possa ancora essere pendente (ipotesi comunissima nella prassi) non v'è alcun dubbio sul fatto che allo scadere del termine di accoglienza in caso di pendenza di esame della domanda, il richiedente asilo deve comunque essere assistito o presso un C.A.R.A. o presso un progetto territoriale dello SPRAR o in altra forma. Ciò in conformità con quanto la Direttiva 2003/9/CE sulle norme minime in materia di accoglienza chiaramente dispone laddove ricorda che: *"gli stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa"* (art. 16 comma 5) Scaduto il termine di cui al citato art, 20 c.3 del D.Lgs 25/08 il richiedente diviene un soggetto titolare di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido fino alla conclusione dell'iter di esame della domanda di asilo in sede amministrativa e giurisdizionale. Il possesso del titolo di soggiorno consente l'accesso ad un nucelo di diritti che derivano dalla sua stessa condizione di straniero regolarmente soggiornante, e in primis il diritto/dovere di iscrizione al S.S.N ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs 296/98 (vedasi sulla materia quanto illustrato in particolare ai capitoli 5 e 12)

3.2. Il funzionamento dei C.A.R.A.: una realtà di non facile lettura

Si riporta di seguito una tabella indicante le località in cui hanno sede i C.D.A./C.A.R.A. e i decreti del Ministero dell'Interno che li hanno istituiti.
Tre successive tabelle riportano invece i dati relativi alla capienza dei C.D.A./C.A.R.A, al numero totale di persone accolte nell'arco dell'annualità considerata (2008, 2009 e 2010) nonché il tempo medio di accoglienza secondo quanto stimato dal Ministero dell'Interno.

Centri di accoglienza per i richiedenti asilo / Centri di accoglienza

denominazione	località	decreto istitutivo
Ancona	Arcevia - Via Rocchi , 24	29/12/1995
Bari	Palese-Zona aeroportuale	31/03/2008

Brindisi	Contrada Restinco	11/01/1999
Caltanissetta	Loc. Pian del lago- contrada Niscina	04/08/1998
Crotone	Isola Capo rizzuto - Loc. S, Anna	15/02/2002
Foggia	Manfredonia- Borgo Mezzanone -Via Trinitapoli s.n.c.	20/04/2005
Gorizia	Gradisca d'Isonzo - Via Palmanova	20/04/2005
LECCE -OTRANTO centro di pr.ssima accoglienza	Comune di Otranto	
Roma - C. Di Porto	Castelnuovo di Porto	20/04/2005
Trapani Salina grande	Salina Grande - Via Salinagrande, 25	20/04/2005

Dati Centri di accoglienza anno 2008

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Bari	CDA+C.A.R.A.	944	3.365	120/150
Brindisi dal 17/6/2008	CDA+C.A.R.A.	294	1.217	58
Caltanissetta	CDA	360	2.783	135
Crotone	CDA+C.A.R.A.	1.458	5.707	73,6
Foggia	CDA+C.A.R.A.	1.085	3.752	133
Ragusa	CDA+C.A.R.A.	21	1.011	151
Roma- C.Di Porto	CDA+C.A.R.A.	650	1.653	72
Siracusa	CDA+C.A.R.A.	250	1.990	45
		5.062	21.478	

Dati Centri di accoglienza anno 2009

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Bari	CDA+C.A.R.A.	944	1.758	60/150
Brindisi dal 17/6/2008	CDA+C.A.R.A.	290	572	30/60
Caltanissetta	CDA+C.A.R.A.	360	2.731	30/180
Crotone	CDA+C.A.R.A.	1.458	1.847	60/160
Foggia	CDA+C.A.R.A.	914	1.265	100/120
Roma- C.Di Porto	CDA+C.A.R.A.	680	1.072	30/80
Siracusa	CDA+C.A.R.A.	250	1.097	45
		4.896	10.342	

Dati Centri di accoglienza anno 2010

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti accolti	Permanenza media (giorni)
Ancona	CDA+C.A.R.A.	68	296	120/150
Bari	CDA+C.A.R.A.	744	1.927	60/150
Brindisi	CDA+C.A.R.A.	128	453	30/60
Caltanissetta	CDA+C.A.R.A.	456	517	30/180
Crotone	CDA+C.A.R.A.	729	4.270	60/160
Foggia	CDA+C.A.R.A.	778	900	100/120
Roma- C.Di Porto	CDA+C.A.R.A.	650	1.194	30/80
		3.553	9.557	

Nelle tre tabelle che seguono sono invece riportati dati analoghi a quelli delle tabelle precedenti, ma riferiti questa volta alle sole strutture C.A.R.A.

Centri accoglienza richiedenti asilo 2008

PROVINCIA	TIPOLOGIA	CAPIENZA	PERSONE ACCOLTE	PERMANENZA MEDIA
Caltanissetta	C.A.R.A	96	1000	135,00
Gorizia	C.A.R.A	250	713	120,00
Milano	C.A.R.A	20	229	29,23
Trapani	C.A.R.A	310	1776	82,50
Totale		676	3718	

Centri accoglienza richiedenti asilo 2009

PROVINCIA	TIPOLOGIA	CAPIENZA	PERSONE ACCOLTE	PERMANENZA MEDIA
Gorizia	C.A.R.A	138	1297	30/120
Trapani	C.A.R.A	260	475	80/120
Totale		398	1772	

Centri accoglienza richiedenti asilo 2010

PROVINCIA	TIPOLOGIA	CAPIENZA	PERSONE ACCOLTE	PERMANENZA MEDIA
Gorizia	C.A.R.A	250	590	30/120
Trapani	C.A.R.A	310	1247	80/120
Totale		560	1837	

Analizzando i dati sopra indicati è possibile evidenziare quanto segue:

a) La realtà dei C.D.A. pure formalmente distinta da quella dei C.A.R.A. risulta strettamente intrecciata alla realtà di questi ultimi per ciò che attiene la gestione complessiva dell'accoglienza dei richiedenti asilo, tanto da considerarla sostanzialmente una realtà unica. Questa confusa situazione non può che destare serie preoccupazioni qualora si consideri che sotto il profilo giuridico per i cosiddetti C.D.A. non possono che valere le medesime considerazioni già messe in luce per ciò che riguarda i C.P.S.A.

b) La parziale sovrapposizione tra C.D.A e C.A.R.A, in termini di capienza posti, non consente di conoscere con chiarezza quanti siano i posti riservati all'accoglienza dei richiedenti asilo, e, cosa ancora più rilevante, quanti siano i richiedenti asilo che hanno trovato effettiva accoglienza nei centri. Se infatti ai C.D.A vengono condotti gli stranieri in attesa dell'identificazione e della adozione dei relativi provvedimenti amministrativi, non risulta possibile, almeno alla luce dei dati forniti, sapere quanti siano coloro che hanno in effetti presentato istanza di asilo ed hanno usufruito della relativa accoglienza ai sensi del D.Lgs 140/05 e quanti invece siano stati gli stranieri destinatari di provvedimenti di allontanamento, ovvero che si siano resi irreperibili prima dell'adozione di un qualsivoglia provvedimento. Viene pertanto in rilievo una ulteriore e assai rilevante problematica: a meno di non volere considerare, in termini di capacità di sistema di accoglienza per i richiedenti asilo i soli posti disponibili nelle strutture individuate quali solo C.A.R.A (ipotesi che non terrebbe conto della ben diversa realtà fattuale), allo stato dei dati disponibili, il sistema delle "scatole cinesi" tra C.D.A. e C.A.R.A. impedisce di conoscere con chiarezza quale sia l'effettiva capacità di accoglienza del sistema dei C.A.R.A. .In conseguenza di ciò non risulta neppure possibile operare analisi più complesse quali una valutazione sull'efficacia tra il sistema di accoglienza incardinato sui C.A.R.A. e il sistema S.P.R.A.R., sulla congruità dei costi sostenuti, sull'efficienza degli interventi realizzati etc.

c) I dati relativi ai tempi di permanenza nei "centri" sono di difficile leggibilità. In primo luogo la "forbice" tra il valore minimo e quello massimo è spesso assai ampia e, nonostante l'uso dell'espressione "permanenza media" usata dall'Amministrazione, i dati riportati non sembrano indicare un valore medio del periodo di permanenza al centro, quanto piuttosto sembrano solo indicare la durata minima e quella massima tra le accoglienze registrate. Che non sia possibile attribuire ai dati in oggetto alcun valore di media statistica, è evidenziabile anche da alcune incongruenze A titolo di esempio si consideri il caso di Bari Palese nel 2008 dove risultano avere trovato accoglienza 3365 persone nel corso dell'annualità. Se si assumesse come valore medio del periodo di permanenza dei richiedenti il valore di 135 giorni, il numero delle persone presenti nel corso dell'anno dovrebbe risultare significativamente inferiore. Nel caso di Crotone nel 2009 se si considera il dato relativo alle presenze nel corso

dell'anno (1847) a fronte di una permanenza media di 110 giorni, si dovrebbe concludere che il centro, la cui capienza è di ben 1458 unità, sia rimasto spesso semivuoto nel corso dell'anno considerato.

Nonostante i limiti sopra evidenziati, i pochi dati disponibili in relazione ai tempi medi di permanenza nei C.D.A/C.A.R.A. in larga misura sembrano confermare che il periodo di permanenza nei centri dei richiedenti asilo sia significativamente superiore alla previsione di cui dall'art.20 del D.Lgs 25/08 sopra esaminato.

Ad avviso pressoché unanime degli enti di tutela ascoltati nel corso di singole interviste e nei Focus Group, il periodo di permanenza nei C.D.A-C.A.R.A. si attesterebbe su un periodo non inferiore a otto-dieci mesi, con punte superiori all'anno nel caso di richiedenti asilo nei cui confronti è pendente l'accertamento della competenza all'esame della domanda di asilo ai sensi del cd. Regolamento Dublino II. Ed è proprio la presenza nei C.A.R.A. di richiedenti asilo in procedura Dublino che rappresenta uno dei dati di maggior rilievo che risulta confermato da tutti gli interlocutori, determinando un fortissimo rallentamento del turn-over nei centri. Detta problematica situazione che determina altresì rilevanti oneri a carico dell'Erario potrebbe efficacemente essere affrontata in termini di riduzione dei tempi della procedura e contenimento dei costi dando attuazione a quanto disposto dall'art. 28 co.3 del D.Lgs 25/08. Per una specifica trattazione di questa tematica e la connessa definizione di proposte di soluzione, si rinvia al capitolo 4.

3.3. Il sistema nazionale di accoglienza imperniato sui "centri" è idoneo a rispondere agli attuali bisogni?

A conclusione della presente analisi è necessario porsi l'interrogativo di fondo se il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo sia adeguato, anche solo sotto il profilo della capienza, a rispondere alle esigenze poste dagli arrivi dei richiedenti asilo verificatesi negli ultimi anni
Il lettore attento sarà già consapevole del fatto che a tale interrogativo non è possibile dare una risposta esaustiva in ragione della frammentarietà e poca chiarezza dei dati disponibili.
Tuttavia proprio tale grave carenza non deve impedire che alcune ragionevoli ipotesi sullo stato dei fatti vengano avanzate e che le connesse profonde e legittime preoccupazioni vengano espresse con un obiettivo duplice: da un lato stimolare la prosecuzione degli studi e delle ricerche sulla materia (finora alquanto negletta) del diritto d'asilo in Italia, dall'altro di stimolare, a livello politico e sociale, una maggiore presa di coscienza dei problemi aperti.

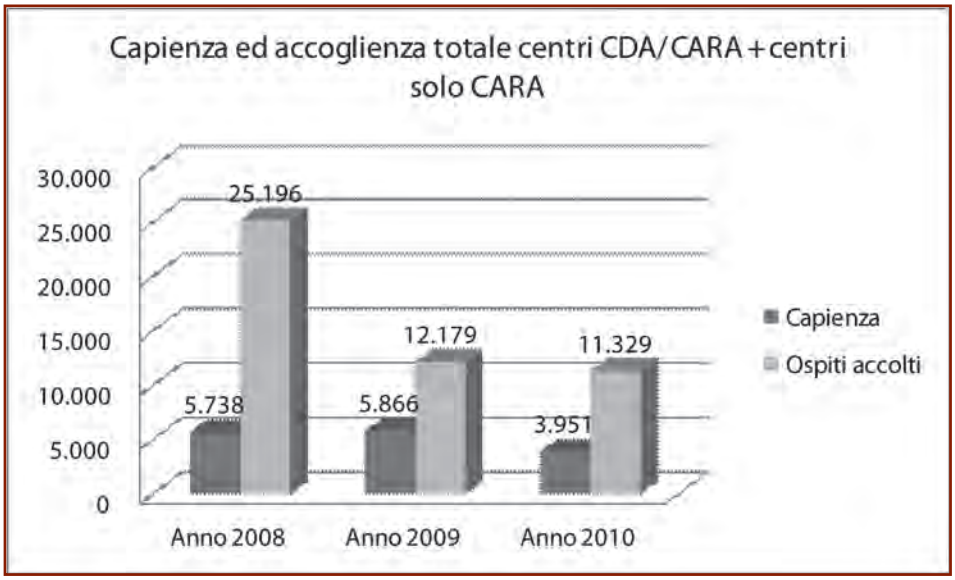
Nelle tabelle seguenti viene ipotizzata la presunta capienza complessiva dei posti disponibili per i richiedenti asilo, "unificando" la capienza dei C.D.A. e quella dei C.A.R.A. e il connesso numero totale degli ospiti accolti.

	CDA/C.A.R.A+ solo centri C.A.R.A	
	Capienza	Ospiti accolti
Anno 2008	5.738	25.196
Anno 2009	5.866	12.179
Anno 2010	3.951	11.329

Nuovamente ricordando che la capacità di accoglienza sopra indicata è rivolta anche a stranieri che non hanno avuto accesso alla protezione internazionale si può certamente evidenziare come la capienza dei C.D.A. più C.A.R.A. nel triennio considerato sia comunque inferiore ai 5.000 posti.
Ciò è confermato dai dati relativi alle disponibilità di posti di accoglienza (e relative presenze) al 31.12. 2010 presso il sistema italiano dei centri considerato nella sua globalità come evidenziabile nella seguente tabella.

DISPONIBILITA' POSTI PRESSO CDA-C.A.R.A- CPSA E CENTRI PRIMISSIMA ACCOGLIENZA - 31 DIC 2010

	Ente Gestore	Capienza teorica	Capienza effettiva	Presenze	Disponibilità
Agrigento-Lampedusa-CPSA	CNS-Lampedusa Accoglienza	381	381	0	381
Ancona-CDA-C.A.R.A.	Hotel Le Terrazze	68	68	62	6
Bari- CDA-C.A.R.A.	Coop.Auxilium	744	744	532	212



Brindisi- CDA- C.A.R.A.	Connecting People	128	128	47	81
Cagliari - CPSA	Coop. Sisifo	220	220	0	220
Caltanissetta - CDA- C.A.R.A.	Albatros	456	456	265	191
Crotone CDA - C.A.R.A. (1)	Misericordie d'Italia	729	729	771	0
Foggia - CDA - C.A.R.A. (2)	Connecting People	778	340	282	58
Gorizia - C.A.R.A.	Connecting People	138	138	129	9
Lecce - Otranto Centro di Primissima Accoglienza	Comune di Otranto	0	0	0	0
Ragusa CPSA (Pozzallo)	Comune di Pozzallo	174	174	0	174
Roma - C.A.R.A. C. di Porto (3)	CRI	650	450	380	70
Trapani - C.A.R.A. Salina Grande	Onlus Insieme	260	260	61	199
Trapani - C.A.R.A. Valderice Villa Nazareth	Coop. Badia Grande	50	50	0	50
Trapani - CDA- C.A.R.A.- Marsala	Coop. Sociale "Vivere con"	114	114	0	114
Trapani – C.A.R.A. Castelvetrano	Coop. Insieme	121	121	0	121
	TOTALE	5011	4373	2529	1886

La capienza del sistema italiano di accoglienza per i richiedenti asilo (ma invero rivolto a tutti gli stranieri), fatti salvi i posti aggiuntivi disponibili nello S.P.R.A.R (vedasi capitolo 9) e i posti destinati al trattenimento dei richiedenti nei C.I.E. (la cui incidenza rispetto ai richiedenti asilo è numericamente esigua come si vedrà nel proseguo della trattazione) si mantiene quindi non superiore a 5.000 posti nel triennio 2008-2010. Nel medesimo triennio (si rinvia sul punto all'analisi condotta al capitolo 7) le domande di asilo esaminate dalle competenti Commissioni Territoriali sono oscillate tra un massimo di 23.175 nel 2008 ad un minimo di 14.042 nel 2010. Se si considera che la permanenza media di un richiedente asilo in un "centro" di accoglienza non appare realisticamente inferiore ai quattro-cinque mesi, da quanto è possibile ricavare dagli stessi dati forniti dall'Amministrazione centrale (ma, come già evidenziato, detto periodo sarebbe di almeno sei-otto mesi almeno stando a quanto costantemente affermato dagli enti di tutela) la ricettività effettiva su base annuale del sistema nazionale di accoglienza appare veramente alquanto modesta. Allo stato dei dati disponibili è legittimo avanzare rilevanti dubbi sulla sua stessa capacità di garantire a tutti i richiedenti asilo privi di mezzi autonomi di sostentamento un'accoglienza per tutto il periodo nel quale è pendente l'esame della domanda di asilo, in ottemperanza agli obblighi di cui alla Direttiva 2003/9/CE.

In ogni caso, anche nell'ipotesi, affatto confermabile, che l'attuale sistema di accoglienza riesca realmente a fare fronte alle esigenze di protezione dei richiedenti asilo, appare indubbio che, usando una metafora, esso sia "al limite della linea di galleggiamento" e che ogni aumento, anche modesto, del numero dei richiedenti metta in crisi la tenuta del sistema stesso. Ci si deve infatti interrogare su come sia possibile che un Paese come l'Italia che è divenuto da diversi anni un paese di destinazione dei rifugiati e che ha visto incrementarne il numero in maniera significativa a partire dalla seconda metà del decennio 2000-2010, disponga di un sistema di accoglienza avente una capacità così modesta come quella registrabile a fine 2010 e non attui alcuna programmazione finalizzata a garantire un progressivo aumento a regime del sistema di accoglienza che sia in grado di rispondere alle oramai non più nuove esigenze derivanti dal nuovo ruolo dell'Italia nel sistema europeo dell'asilo. La parola "programmazione", specie se accompagnata dall'aggettivo "pluriennale" suona come un'espressione vuota nell'attuale politica italiana dell'asilo. L'obiezione, che spesso viene sollevata, che gli arrivi dei richiedenti asilo siano di per sé stessi flussi non programmabili in quanto connessi all'evolversi, su scala planetaria, delle situazioni geo-politiche, pur muovendo da un assunto generale condivisibile, si presta facilmente ad un utilizzo squisitamente demagogico che va respinto con decisione. Se infatti alcuni fenomeni, specie nella loro effettiva intensità e tempistica, non possono essere previsti, proprio il collegamento tra l'analisi geo-politica delle crisi internazionali e la politica dell'asilo rende possibile e doveroso per un Paese che voglia prendere sul serio i propri obblighi internazionali, attuare una programmazione generale che, almeno sul breve e medio periodo, permetta di prevedere con ragionevole margine di precisione il possibile andamento degli arrivi di persone bisognose di protezione internazionale.

4. Il trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E.

4.1. Quadro normativo e analisi dei dati disponibili

L'art. 21 c.1. lettere a. b e c del D.Lgs 25/08 disciplina le ipotesi in cui si da luogo ad un trattenimento del richiedente in un C.I.E.. Le ipotesi,che nell'impianto originario del D.Lgs 25/08 risultavano assai circoscritte, sono state significativamente ampliate in seguito alle modifiche introdotte dal D.Lgs 159/09. Il D.lgs 25/08 aveva previsto all'art. 20 c.2 lettera d), ora soppressa dall'art. 1 c.1. lettera d) del D.Lgs 159/08, l'invio ai C.A.R.A anche nell'ipotesi che lo straniero abbia *"presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dell'articolo 13 comma 2, lettere a e b del D.Lgs 25 luglio 1998 n. 286, ovvero di un provvedimento di respingimento ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs 286/98, anche se già trattenuto in uno dei centri di cui all'art. 14 del medesimo decreto legislativo"* .
Con l'art. 1 c.1. lettera d) del D.Lgs 159/08 il Legislatore ha novellato la disposizione sopra commentata prevedendo (art. 21 comma 1 lettera c) che sia disposto il trattenimento

nei confronti dello straniero richiedente asilo "*che è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento*" ripristinando in buona sostanza la situazione precedente l'entrata in vigore del D.lgs 25/08. [5]

Ai sensi dell'art. 21 c.2 se il trattenimento è già in corso il Questore chiede la proroga del trattenimento al tribunale in composizione monocratica (e non al giudice di pace) per un periodo massimo di 30 giorni. Si applica l'esame prioritario della domanda, ai sensi dell'art. 28 c.2 e l'audizione da parte della Commissione competente va condotta entro 7 giorni dalla data di ricezione della documentazione.

Di seguito si esamineranno alcuni degli aspetti maggiormente delicati relativi alla corretta applicazione delle sopraccitate disposizioni alla luce del complesso delle norme nazionali, europee ed internazionali in materia di asilo nonché alla luce delle disposizioni contenute nella Direttiva 2008/115/CE in materia di norme e procedure applicabili negli stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

4.1.1

La Direttiva 2008/115/CE pone una particolare attenzione affinché le misure di rimpatrio degli stranieri in condizioni irregolari assunte dai singoli Stati dell'Unione rispettino le disposizioni comunitarie in materia di asilo. Fin dal consideranda n. 8 la Direttiva afferma che "*Si riconosce che è legittimo che gli Stati membri procedano al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, purché esistano regimi in materia di asilo equi ed efficienti che rispettino pienamente il principio di non-refoulement*". Al consideranda immediatamente successivo, la Direttiva rimpatri, richiamando direttamente la Direttiva procedure, ricorda che "*In conformità della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 10 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, il soggiorno di un cittadino di un paese terzo che abbia chiesto asilo in uno Stato membro non dovrebbe essere considerato irregolare nel territorio di tale Stato membro finché non sia entrata in vigore una decisione negativa in merito alla sua domanda d'asilo o una decisione che pone fine al suo diritto di soggiorno quale richiedente asilo*".
Dopo avere ribadito (consideranda n. 23) che l'applicazione della presente direttiva non pregiudica gli obblighi derivanti dalla convenzione di Ginevra, del 28 luglio 1951,

5 Anche se non si dispone purtroppo di dati di rilevazione precisi, risulta opportuno osservare che nel periodo di vigenza di quanto disposto dal D.Lgs 25/08 (ovvero tra il 3 marzo e il 4 novembre 2008) non si sia prodotto alcun abnorme aumento del numero degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale che hanno presentato domanda di asilo allo scopo strumentale di evitare l'adozione di un provvedimento di trattenimento. Diversamente la norma ha avuto semmai il pregio di permettere l'emersione dalla clandestinità di quegli stranieri che, pur avendo ragioni per chiedere la protezione internazionale, evitavano di presentare la domanda di protezione internzionale per evidente timore di subire le misure di trattenimento nei C.I.E..

relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 e che (consideranda n. 24) essa rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. la Direttiva ulteriormente chiarisce all'art. 1 come il suo scopo sia quello di stabilire "*norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo".*

L'esistenza di un sistema giuridico in materia di asilo cui sia data concreta attuazione, ed in particolare di un corpus di norme che garantisca un esame equo e competente delle domande di asilo e una tutela effettiva dei diritti fondamentali del richiedente è quindi pre-condizione imprescindibile affinché possano essere legittimamente adottate e messe in esecuzione misure di rimpatrio dello straniero che chiede protezione.

Il trattenimento dei richiedenti asilo può essere attuato solo a condizione che le concrete modalità con cui viene realizzato non pregiudichino i diritti fondamentali del richiedente in relazione all'accesso alla procedura e alla giurisdizione, alle misure di tutela legale e socio-sanitaria in pendenza dell'esame della domanda. Come evidenzia infatti il consideranda n. 10 della Direttiva 2008/115/*CE " l'accoglienza di richiedenti asilo che si trovano in stato di trattenimento dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione.*

La Direttiva 2008/115/CE opera altresì, come è noto, una profonda innovazione nella disciplina degli allontanamenti, privilegiando in ogni caso l'istituto del rimpatrio volontario (art. 7) rispetto a quello coatto; le eventuali misure più coercitive possono infatti essere applicate solo in ultima istanza per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza. Tali misure sono comunque sempre proporzionate e non devono eccedere un uso ragionevole della forza (art. 8 c.4).

Il trattenimento (Direttiva 2008/115/CE, artt. 15, 16,17) in una delle strutture deputate all'esecuzione dei rimpatri è sottoposto ad un rigoroso vaglio giurisdizionale di legittimità, sia in sede di adozione del provvedimento che in sede di riesame; quest'ultimo deve avvenire ad intervalli ragionevoli ed ha come primario obiettivo quello di verificare se sussistono ancora, in concreto, le ragioni che giustificano l'adozione della misura La Direttiva rimpatri esclude quindi in modo tassativo la possibilità di un automatismo tra l'adozione di misure di allontanamento, che, come richiamato, debbono essere progressive e proporzionali.

Rinviando ad altra sede l'esame dei numerosi profili di conformità alla Direttiva 2008/115/CE della vigente normativa nazionale in materia di misure di trattenimento, ciò che va posto in rilievo nella presente trattazione è che l'eventuale trattenimento del richiedente asilo non può configurarsi quale misura automatica e generalizzata conseguente alla sola sussistenza di un provvedimento di allontanamento a carico del richiedente medesimo emanato prima della presentazione della stessa domanda di asilo.

Si ritiene pertanto che l'art. 21 del D.Lgs 25/08 come novellato dal D.L.gs 159/08, alla luce dell'evoluzione del diritto europeo non possa più essere applicato nella sua dizione letterale secondo la quale il trattenimento in un C.I.E. si configurerebbe quale

misura automatica immediatamente conseguente la presentazione della domanda di asilo da parte dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione per mera violazione delle norme sul soggiorno. Per risultare conforme alla Direttiva 2008/115/CE il trattenimento del richiedente asilo va adottato solo quale extrema ratio, nel caso le altre misure meno afflittive previste dalla Direttiva rimpatri si siano in concreto rivelate non applicabili al caso concreto. Lo stesso provvedimento di allontanamento va rinviato, ai sensi dell'art. 9 c.1 lettera a) della citata Direttiva qualora esso violi il principio di non refoulement.
Si ritiene che la misura del trattenimento non dovrebbe trovare applicazione nei casi in cui non sussista con evidenza alcun rischio di fuga, come nell'ipotesi di spontanea presentazione da parte del richiedente della domanda di asilo, ovvero nelle ipotesi (Direttiva 2008/115/CE, art.. 9 c.2 e art. 14 c.1 lettera d) in cui venga in rilievo la condizione di vulnerabilità psico-fisica del soggetto (sulla difficile individuazione delle vulnerabilità nei C.I.E. si rinvia altresì all'analisi condotta al capitolo 5).

4.1.2.

In relazione alla durata della misura del trattenimento, si ritiene che, anche alla luce di quanto già richiamato in relazione all'applicazione della Direttiva 2008/155/CE, ove legittimamente adottata, la misura della limitazione della libertà personale nelle more dell'esame della domanda di asilo debba essere la più breve possibile e che incomba all'Amministrazione un obbligo tassativo di procedere con priorità all'esame della domanda. Sotto questo profilo si ritiene che la disposizione di cui all'art. 21 c.2, seconda parte sia certamente in linea con l'evoluzione del diritto comunitario europeo laddove sia interpretata nel senso di prevedere che il trattenimento del richiedente debba essere limitato al tempo strettamente necessario ad esperire la procedura sulla base dell'esame prioritario di cui all'art. 28 del D.Lgs 25/08 e nel caso in cui il trattenimento sia già in essere esso venga prorogato di ulteriori 30 giorni per consentire l'espletamento della procedura.
Nell'ipotesi in cui sia decorso il termine per l'esame prioritario senza che la domanda di asilo sia stata ancora esaminata, il richiedente dovrebbe essere dimesso in attesa della convocazione all'audizione stessa: è significativo in tal senso che la norma preveda che al termine del periodo di trattenimento di cui all'art. 21, è fatto obbligo al richiedente di comunicare alla questura e alla commissione il luogo di domicilio ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs 25/08.

4.1.3

Relativamente ad un corretto inquadramento della fattispecie individuata dall'art. 21 c.1 lettera c) con le parole *"destinatario di un provvedimento di espulsione"*, si ritiene che il richiedente debba essere un soggetto già in precedenza destinatario di un provvedimento di espulsione che decide di presentare la domanda di asilo dopo essere stato nuovamente

fermato in occasione di un successivo controllo. Infatti non può certo legittimamente sussistere l'ipotesi di una contestualità tra l'emanazione del provvedimento espulsivo e l'accesso alla procedura di asilo, non potendo l'Amministrazione emettere, nella stessa circostanza, due provvedimenti di segno opposto.
La fattispecie sopra richiamata va attentamente distinta da quella prevista da dall'art. 20 c.2 lettera c) del D.lgs 25/08. Nei confronti dello straniero irregolarmente presente, non già destinatario di un precedente provvedimento espulsivo che, fermato, presenti istanza di asilo, si provvede infatti all'invio del richiedente ad un C.A.R.A e al rilascio dell'attestato nominativo di cui all'art. 26 c.4 del D.Lgs 25/08.
Per ancor più evidenti ragioni logico-sistematiche, quanto previsto dal novellato art. 21 non può altresì applicarsi al caso dello straniero presente in condizione irregolare sul territorio dello Stato che spontaneamente si presenti alla competente Questura per presentare la domanda di asilo. Diversamente infatti si configurerebbero profili di violazione della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 1951, che all'art. 31 prevede che gli Stati non applichino delle sanzioni ai rifugiati che *" entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari".*

Al fine di una corretta interpretazione della fattispecie individuata dall'art. 21 c.1 lettera c) con le parole "*destinatario di un provvedimento di respingimento*") va prioritariamente sottolineato come il respingimento alla frontiera disciplinato dall'art. 10 c.1 del D.Lgs 286/98 sia un provvedimento adottato con immediatezza dalla polizia di frontiera nei riguardi degli stranieri che intendono fare ingresso nel territorio italiano privi dei requisiti previsti dalla legge. Lo stesso articolo 10 al comma 4 precisa in modo assolutamente tassativo che " *le disposizioni dei commi 1,2,3 e quelle che dell'art. 4, commi 3 e 6, non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari".* Va quindi esclusa, per evidente violazione del principio di *non refoulement* di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra, nonchè dell'art. 19 c.1. del D.Lgs 286/98, la legittimità di un eventuale provvedimento di respingimento, ancorché non eseguito (neppure nell'ipotesi del cosiddetto respingimento differito di cui al comma 2 del citato art. 10) emanato nei confronti di uno straniero che alla frontiera intenda presentare una domanda di asilo.
Si ben comprende a questo punto come la disposizione introdotta con il D.lgs 159/08 nella sua formulazione tecnicamente poco precisa si presti con grande facilità ad un applicazione arbitraria e non conforme alle norme internazionali in materia di tutela del diritto d'asilo poiché tutti i richiedenti asilo che giungono alle frontiere italiane sprovvisti dei requisiti ordinari per l'ingresso previsto per i cittadini non comunitari potrebbero in astratto essere colpiti con immediatezza da un provvedimento di respingimento alla frontiera, salvo essere ammessi alla procedura d'asilo subito dopo.
Va sottolineato come la stessa Direttiva 2005/85/CE in materia di procedure preveda all'art. 23 c.4 lettera (j) che gli Stati possano esaminare in via prioritaria o accelerare l'esame di una domanda nel caso in cui " *il richiedente è entrato illegalmente nel territorio*

dello Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità e/o non ha presentato la domanda di asilo quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso". La Direttiva prevede quindi affinchè possano essere adottate procedure prioritarie (quali sarebbero quelle applicate ai richiedenti trattenuti ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs 25/08 come modificato dal D.Lgs 159/98) che debba essere dato allo straniero un tempo, ancorché breve, e conforme alle circostanze concrete in cui è avvenuto il suo ingresso, per consentire l'accesso alla procedura d'asilo. Oltre a quanto verrà richiamato nelle raccomandazioni di cui al paragrafo 5.3, in conclusione della presente disamina, si richiama la massima attenzione da parte sia delle autorità amministrative che giurisdizionali sulla corretta applicazione delle esaminate disposizioni di cui all'art. 21 del D.Lgs 25/08.

4.2. I C.I.E. Analisi dei dati disponibili

La tabella che segue riporta i dati relativi alle località ove risultano istituiti dei C.I.E. e le date dei relativi decreti istitutivi.

C.I.E

denominazione	località	decreto istitutivo
Agrigento	Base LORAN- Lampedusa Capo Ponente	
Bari	Palese-Zona aeroportuale- trav. D'Annunzio	21/07/1998
Bologna	Via E. Mattei, 6	18/06/1999
Brindisi	Contrada Restinco	11/01/1999
Caltanissetta	Loc. Pian del lago- contrada Niscina	04/08/1998
Catanzaro	Lamezia terme - contrada Spanò	18/09/1998
Crotone	Isola Capo rizzuto - Loc. S, Anna	13/02/2002
Gorizia	Gradisca d'Isonzo	20/04/2005
Milano	Via Corelli, 28	30/04/1998
Modena	V.le La Marmora,215	25/10/2000
Roma	Ponte Galeria - Via Portuense, 1680	20/04/2005
Torino	Corso Brunelleschi, 132	26/07/1998
Trapani	Serraino Vulpitta- Via Tunisi, 11	30/03/1998

Nelle seguenti tabelle è invece possibile evidenziare la capienza dei C.I.E., il numero degli stranieri trattenuti, di quelli effettivamente rimpatriati e il periodo medio di permanenza nei C.I.E. stessi

Dati Centri di identificazione ed espulsione anno 2008

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti trattenuti	Ospiti rimpatriati	Permanenza media (giorni)
Bari	C.I.E.	196	1.347	490	28-30
Bologna	C.I.E.	95	1.017	375	23
Caltanissetta	C.I.E.	96	889	230	30
Catanzaro	C.I.E.	75	897	165	40
Gorizia	C.I.E.	136	1.414	189	60
Milano	C.I.E.	112	1.311	790	21,27
Modena	C.I.E.	60	595	247	37
Roma	C.I.E.	364	2.886	1.255	29
Torino	C.I.E.	90	1.095	614	19,05
Trapani	C.I.E.	43	284	118	36,65
		1.267	11.735	4.473	

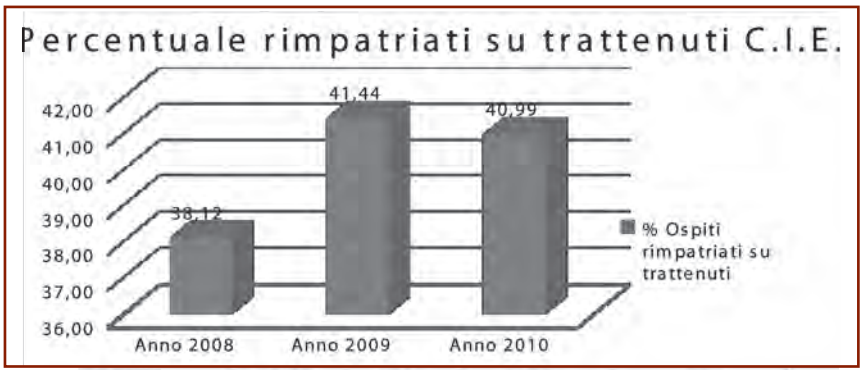
Dati Centri di identificazione ed espulsione anno 2009

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti trattenuti	Ospiti rimpatriati	Permanenza media (giorni)
Bari	C.I.E.	196	1.124	344	120/150
Bologna	C.I.E.	95	1.086	350	20/60
Brindisi	C.I.E.	83	210	24	20/60
Caltanissetta	C.I.E.	96	755	160	20/60
Catanzaro	C.I.E.	80	853	308	40/60
Crotone	C.I.E.	124	338	302	60/90
Gorizia	C.I.E.	248	1.103	401	90/120
Lampedusa	C.I.E.	200	0	0	0
Milano	C.I.E.	132	1.044	652	20/30
Modena	C.I.E.	60	574	327	30/40
Roma	C.I.E.	364	3.543	1.652	25/30
Torino	C.I.E.	90	1.089	433	20/33
Trapani	C.I.E.	43	393	66	20/90
		1.811	12.112	5.019	

Dati Centri di identificazione ed espulsione anno 2010

Provincia	Tipologia	Capienza	Ospiti trattenuti	Ospiti rimpatriati	Permanenza media (giorni)
Bari	C.I.E.	196	820	291	120/150
Bologna	C.I.E.	95	645	369	20/60
Brindisi	C.I.E.	83	417	131	20/60
Caltanissetta	C.I.E.	96	0	0	20/60
Catanzaro	C.I.E.	80	568	192	40/60
Crotone	C.I.E.	124	265	59	60/90
Gorizia	C.I.E.	248	1.399	443	90/120
Lampedusa	C.I.E.	200	0	0	0
Milano	C.I.E.	132	1.213	379	20/30
Modena	C.I.E.	60	463	294	30/40
Roma	C.I.E.	364	1.739	931	25/30
Torino	C.I.E.	90	728	362	20/33
Trapani	C.I.E.	43	399	97	20/90
		1.811	8.656	3.548	

Il seguente istogramma permette di cogliere con evidenza l'andamento percentuale degli stranieri effettivamente rimpatriati sul totale dei trattenuti negli anni 2008, 2009 e 2010.



Il numero complessivo, assai contenuto, degli stranieri trattenuti nei C.I.E. negli anni 2008, 2009 e 2010 (numero che nel 2010 si è ridotto a sole 3548 unità) e altresì il tasso di successo degli allontanamenti, che nelle tre annualità considerate non supera il 40%, delinea un quadro di profonda inefficacia nel perseguimento della finalità dei centri stessi, ovvero quella di garantire una effettiva esecutività ai provvedimento di allontanamento coattivo.
Non si tratta di dati che sorprendono, bensì ancora una volta della conferma di situazioni ben note da tempo. Come evidenziava la Commissione De Mistura nel suo rapporto "n*ella legislazione vigente la gran parte delle condizioni di irregolarità di soggiorno trovano come unica risposta l'espulsione. Si genera una spirale caratterizzata dalla produzione continua di provvedimenti espulsivi che risultano ben difficilmente eseguibili sia in ragione del loro numero eccessivo, sia in ragione del generarsi di un circolo vizioso di contrapposizione tra la Pubblica Amministrazione e lo straniero il quale, non vedendo la convenienza di un comportamento di trasparenza e di collaborazione con le Autorità, mette in atto diverse strategie di resistenza, prime tra tutte, l'occultamento dell'identità. La Commissione ritiene, quindi, che l'approccio normativo complessivo al fenomeno andrebbe profondamente modificato riconducendo l'espulsione alla sua natura di provvedimento necessario da applicarsi come ultima ratio, laddove tutte le altre possibilità di regolarizzare si siano rivelate in concreto non possibili. L' efficacia dell'esecuzione coattiva degli allontanamenti (e pertanto la credibilità complessiva del sistema) risulta infatti fortemente legata alla necessità di ridurre tali provvedimenti ad un numero contenuto, sui quali la PS possa agire con efficacia disponendo delle risorse economiche e del personale necessario in rapporto all'entità del compito richiesto".*

Purtoppo (vedi allegati al presente capitolo), non è stato possibile acquisire dal Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno, pur competente a gestire l'accoglienza e i servizi da garantire ai richiedenti asilo trattenuti, alcun dato né sul numero dei richiedenti asilo trattenuti nei C.I.E nel triennio 2008-2010, né sull'esito delle istanze, né sulla distinzione delle fattispecie di cui all'art. 21 del D.Lgs 25/08. Per ciò che attiene la situazione delle persone transitate nei C.I.E. nel solo anno 2009 si rinvia ai dati forniti dall'associazione MEDU ed aventi quale fonte il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno[6]. Tali dati evidenzierebbero comunque una presenza di richiedenti asilo nei C.I.E. estremamente modesta (384 casi nel 2009 su 10193 unità, pari a poco più del 3% del numero complessivo dei trattenuti)

Non è stato quindi possibile condurre alcuna ulteriore analisi specifica ad eccezione dei parziali dati che sono emersi dai Focus territoriali di Bologna e Torino e di cui si da atto al capitolo 2. Si deve evidenziare tuttavia come in tutti i 9 Focus territoriali effettuati nel corso della ricerca (vedi introduzione metodologica) la preoccupazione sulle condizioni in cui versano gli stranieri trattenuti nei C.I.E., e tra essi in particolare i richiedenti asilo, è risultata generale e assai acuta. Tutti gli enti di tutela contattati ritengono infatti che sia

6 MEDU, Una storia sbagliata, rapporto sul C.I.E di Ponte Galeria, novembre 2010, in www.mediciperidirittiumani.org

impossibile o quanto meno sia assai arduo nelle attuali condizioni fornire ai richiedenti asilo trattenuti un'adeguata informazione ed orientamento alla procedura di asilo e potere adeguatamente assistere i richiedenti stessi nel corso di tutta la procedura di asilo.
Seppure con le limitazioni già evidenziate, il presente studio ha potuto confermare in buona sostenza quanto era stato stato evidenziato in maniera più ampia da altri autorevoli rapporti, ed in modo particolare dal rapporto di MSF (Medici Senza Frontiere)[7] in relazione alla "*limitatissima presenza di enti di tutela esterni*" nei C.I.E. e alla "*limitata presenza di servizi di orientamento, supporto e informazione in ambito legale*".
Va richiamato come persino *"l'accesso a questi centri da parte dell'UNHCR è risultato talvolta difficile*"[8].
Si ritiene che le limitazioni che l'amministrazione pubblica italiana pone spesso agli enti di tutela nell'accesso ai C.I.E. (ma considerazioni analoghe valgono per i C.P.S.A. e i C.D.A.) producano una situazione che contrasta con quanto previsto dall'art. 16 c.4 della Direttiva 2008/115/CE che dispone che *"i pertinenti e competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione."*
La facoltà, data dalla Direttiva, di potere assoggettare le visite ad autorizzazioni, non può essere esercitata dall'autorità amministrativa in modo da produrre una sostanziale compressione generale e permanente del principio giuridico con il quale il Legislatore europeo ha inteso garantire che i diritti fondamentali tutti gli stranieri trattenuti e a maggior ragione quelli dei richiedenti asilo, possano concretamente essere tutelati.

5. Conclusioni e raccomandazioni

5.1. In relazione ai C.P.S.A. si propongono le seguenti linee di riforma

Le caratteristiche prevalenti degli arrivi dei richiedenti asilo in Italia, concentrati in buona parte sulle coste meridionali, con arrivi via mare in condizione di grave pericolo, inducono a ritenere che, fatta salva la scelta generale di un modello di accoglienza decentrata (vedi

7 Medici Senza Frontiere, *Al di là del muro, viaggio nei centri per migranti in Italia,* 2010, F. Angeli, Milano. Tra gli altri rapporti indipendenti si segnala in particolare il citato rapporto curato redatto nel novembre 2010 dall'associazione MEDU (Medici per i Diritti Umani) sul C.I.E. di Ponte Galeria (Roma). Il rapporto del 2010, che segue visite effettuate nel 2005 e 2009, definisce il C.I.E. di Ponte Galeria come una *struttura "del tutto inadeguata – sia dal punto di vista strutturale sia nelle modalità di funzionamento - a tutelare la dignità delle persone trattenute e garantire i diritti fondamentali".* Acutamente l'organizzazione osserva come le criticità " *si rilevano tanto più di fondo e connaturate all'istituzione dei C.I.E. nella misura in cui mantengono la loro rilevanza indipendentemente dall'ente gestore presente e malgrado, al momento della visita, meno negligente e inadeguata che in passato".*

8 UNHCR - Servizio per lo sviluppo e la valutazione delle politiche (PDES), *Protezione dei rifugiati e migrazioni internazionali: una valutazione del ruolo operativo dell'UNHCR in Italia meridionale*, Ginevra, settembre 2009.

capitolo 13) sia certamente necessario mantenere un sistema di centri di primo soccorso ed accoglienza posti nelle aree geografiche più critiche, sviluppando l'esperienza decennale che il Paese ha vissuto su questi temi. Tuttavia proprio tale necessità impone di addivenire quanto prima ad una riforma normativa dei centri di primo soccorso ed accoglienza. Invero più che di riforma bisognerebbe parlare di produzione normativa ex novo, giacchè il *punctum dolens* maggiore è costituito proprio dall'assenza di norme che regolano detti centri. In particolare appare necessario disciplinare:

a) la natura giuridica di detti centri, le loro modalità di funzionamento e la previsione dei servizi da erogarsi al loro interno;
b) i diritti riconosciuti ai migranti che si trovano in detti centri e le modalità e tempi della loro permanenza, escludendo che possano verificarsi, come nella situazione attuale ordinariamente accade, situazioni di privazioni di fatto della libertà personale al di fuori di ogni controllo giurisdizionale;
c) le modalità di accesso degli enti ed organismi internazionali e nazionali di tutela dei diritti degli stranieri nei centri di primo soccorso, nonché la previsione di misure di controllo indipendenti sull'attività di detti centri;
d) la trasparenza dei dati relativi alle presenze degli stranieri e alla loro condizione, fatte salve le esigenze connesse alla tutela della privacy, nonché delle attività di gestione dei centri.

5.2. In relazione ai C.A.R.A. si propongono le seguenti linee di riforma:

L'utilizzo di centri collettivi, in genere di grandi dimensioni, quasi sempre ubicati in strutture adattate alla meglio quale luoghi di accoglienza, ma sorti con destinazioni d'uso del tutto diverse (si pensi ad esempio agli aeroporti militari dimessi) determina un livello dell'accoglienza e dei servizi di tutela rivolti ai richiedenti asilo complessivamente carente, talvolta in modo preoccupante. Quanto emerso dalla ricerca si pone pertanto in sostanziale conferma di quanto già rilevato da precedenti studi indipendenti sui centri. La valutazione negativa tradizionalmente data dalla generalità degli enti di tutela italiani verso dette strutture appare fondata su valutazioni obiettive e ragionevoli. La caratteristica fondamentale dei C.A.R.A (già ex CID) ma anche delle strutture collettive di più recente istituzione risulta quella di essere corpi del tutto estranei al contesto locale in cui i centri stessi sono collocati e alla gestione dei servizi del territorio. Tale caratteristica di fondo è ovunque presente, pur nella varietà dei contesti locali e risulta "resistente" ai pur numerosi progetti ed interventi che nel corso degli ultimi anni si sono succeduti con lo scopo di realizzare una maggiore interazione tra centri e territorio. I risultati ottenuti da tali tentativi appaiono scarsi ed effimeri nonostante l'impegno e le risorse profuse. Si ritiene pertanto necessario addivenire a una progressiva chiusura dei C.A.R.A prevedendo, come indicato al paragrafo 5.1, il solo mantenimento di alcuni C.P.S.A. (centri di primo soccorso ed accoglienza) situati in aree geografiche strategiche, al fine di permettere la gestione di afflussi massicci ed improvvisi. La progressiva chiusura dei C.A.R.A. dovrebbe avvenire nell'ambito di una riforma complessiva del sistema di accoglienza adottando un

modello decentrato con presenza di strutture di accoglienza diffuse in tutte le province, con ricorso a strutture abitative di tipo ordinario, e quanto più possibile di piccole e medie dimensioni, la cui gestione è affidata, sulla base di rigorose linee guida nazionali, e con risorse certe, al sistema dei servizi socio-sanitari del territorio. L'indicazione delle linee generali di detta riforma vengono illustrate al capitolo 13 cui si rinvia.

5.3. In relazione al trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E si propongono le seguenti linee di riforma:

1. Ferma restando l'analisi condotta al paragrafo 4.1.1 sulla necessità che la normativa sul trattenimento dei richiedenti asilo sia comunque applicata in modo conforme alle disposizioni di cui alla Direttiva 2008/115/CE, si ritiene che le fattispecie che danno luogo al trattenimento dei richiedenti asilo dovrebbero essere al più ricondotte all'originario impianto normativo del D.Lgs 25/08, abrogando pertanto quanto disposto dal vigente art. 21 co. 1 lettera c del D.Lgs 25/08, come modificato dal D.Lgs 159/08, in quanto trattasi di una previsione estremamente estesa e generale che equipara con ingiustificata durezza la condizione dello straniero che presenta istanza d'asilo nelle more del trattenimento con quella dello straniero destinatario di un provvedimento di allontanamento che chiede protezione alle autorità. E' ben evidente il potente effetto dissuasivo della misura attualmente vigente che ha come effetto la prosecuzione della condizione di irregolarità giuridica (e quindi di invisibilità sociale e di assenza di canali idonei alla tutela) di molti potenziali rifugiati.

2. Come evidenziato nell'analisi condotta al paragrafo 1.3 del capitolo 1, l'applicazione delle misure di trattenimento ai richiedenti asilo destinatari di provvedimenti di respingimento alla frontiera, nella forma del cd. "respingimento differito" disciplinato dall'art. 10 c.2 del D.Lgs 286/98 suscita rilevanti dubbi in relazione alla sua legittimità costituzionale nonché alla sua conformità con la Direttiva 2008/115/CE in materia di procedure di rimpatrio di cittadini di paesi terzi. Si ritiene opportuno ed urgente una modifica normativa che sopprima l'istituto del cd. respingimento differito.

3. Come è stato evidenziato al paragrafo 4.1.3 l'art. 21 c.1 lettera c) del D.Lgs 25/08 come novellato dal D.Lgs 159/08 si presta a non poche ambiguità interpretative e a possibili conseguenti applicazioni arbitrarie. In particolare la norma vigente può agevolmente fungere quale *escamotage* per disporre un uso estensivo del trattenimento nei confronti di richiedenti asilo appena giunti in Italia che si trovino alla frontiera, o persino che siano soccorsi in mare. Si ritiene pertanto opportuno un intervento legislativo in materia che tuteli maggiormente la condizione del richiedente asilo presente alla frontiera o soccorso in mare, prevedendo che l'eventuale provvedimento di respingimento possa essere adottato solo nei casi in cui lo straniero non abbia presentato la domanda di asilo con sollecitudine rispetto alle concrete circostanze in cui è avvenuto l'ingresso e tenuto conto della effettiva possibilità che lo straniero sia informato dei propri diritti in una lingua ad egli conosciuta.