

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



UniBa

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI BARI
ALDO MORO



Trattenuti

Una radiografia del sistema
detentivo per stranieri

Il presente report e la [piattaforma opendata](#) costituiscono il progetto “Trattenuti” frutto di un lavoro collettivo di raccolta e analisi dei dati svolto da ActionAid Italia e dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Bari.

Coordinamento:

Cristiano Maugeri

Coordinamento scientifico:

Giuseppe Campesi

Raccolta dati:

Giuseppe Campesi, Fabrizio Coresi, Lorenzo Figoni, Cristiano Maugeri, Anna Spero

Redazione del rapporto:

Giuseppe Campesi e Fabrizio Coresi

Executive Summary:

Cristiano Maugeri

Grafica:

Tadzio Malvezzi

Foto di copertina:

Mario Badagliacca

La stesura del presente report è stata completata il 14 luglio 2023

ActionAid Italia, Università di Bari, 2023

Roma/Bari

ISBN 978-88-6629-081-0

INDICE

1 - Introduzione	3
1.1 - Cosa sappiamo dei Cpr?	3
1.2 - La nostra ricerca	4
2 - L'evoluzione del sistema detentivo per stranieri	5
3 - La gestione del sistema e i suoi costi	10
3.1 - Gli enti gestori	10
Gli enti no-profit	11
Le multinazionali della detenzione	11
Effetti e rischi dell'esternalizzazione della gestione	12
3.2 - Le procedure di affidamento	13
3.3 - Il capitolato d'appalto	14
3.4 - I costi di un sistema ingestibile e poco trasparente	16
Uno sguardo alle altre fonti	16
I costi di gestione	17
I costi della manutenzione straordinaria	18
4 - La popolazione trattenuta	20
4.1 - Linee di tendenza generali	20
4.2 - Le nazionalità	23
4.3 - Gli ingressi dal carcere	27
4.4 - I richiedenti asilo	29
4.5 - Le donne	31
5 - Le strutture	35
6 - Focus sui rimpatri	44
6.1 - Uno sguardo alle altre fonti	44
6.2 - L'efficacia della politica di rimpatrio e il ruolo dei Cpr	45
6.3 - Chi viene rimpatriato e come dai Cpr	47
7 - Conclusioni	53

1 - INTRODUZIONE

Il progetto *Trattenuti* nasce dall'esigenza di avere dati e informazioni più sistematiche sul funzionamento dei centri di detenzione per stranieri, ufficialmente definiti dal 2017 *Centri di permanenza per il rimpatrio* (Cpr). L'obiettivo di questo report è quello di iniziare a gettare luce sull'efficacia e i costi di uno degli strumenti più controversi e meno trasparenti delle politiche migratorie italiane.

Nati nel 1998 con la denominazione di *Centri di permanenza temporanea e assistenza* (Cpta), tali strutture detentive sono ufficialmente deputate a trattenere gli stranieri destinatari di un provvedimento di allontanamento in attesa della sua esecuzione. La possibilità di privare qualcuno della propria libertà personale al solo scopo di facilitare l'esecuzione di un provvedimento amministrativo mal si concilia con i principi sanciti all'articolo 13 dalla Costituzione della Repubblica Italiana, anche se tale possibilità è riconosciuta ad esempio dall'articolo 5(1)(f) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, oltre che dal diritto dell'Unione europea¹.

Questo report non intende affrontare la controversa questione della legittimità costituzionale della detenzione amministrativa degli stranieri o della sua conciliabilità con i principi dello stato di diritto, su cui gran parte degli osservatori nutrono forti dubbi². Quello che ci interessa qui è **colmare il vuoto conoscitivo** che circonda il funzionamento di tali strutture.

In base ad una consolidata giurisprudenza³, il ricorso alla detenzione amministrativa degli stranieri è legittimo solo nella misura in cui sia funzionale all'esecuzione del rimpatrio. È tuttavia difficile capire con i dati esistenti in che misura il trattenimento amministrativo aumenti l'efficacia della politica di rimpatrio. Inoltre, **occorre domandarsi quali siano i costi umani ed economici di una politica di rimpatrio basata sulla coercizione.** L'eventuale aumento del numero di rimpatri eseguiti è proporzionale all'impatto che il ricorso a un simile strumento ha sui diritti dei singoli e sulle casse dello stato?

Qualsiasi valutazione di questo tipo necessita di dati e informazioni affidabili, ma **sfortunatamente quando si tratta di detenzione amministrativa degli stranieri sono proprio i dati e le informazioni a mancare.** Non ci riferiamo qui solo alla nota inaccessibilità delle strutture detentive allo sguardo della società civile, ma soprattutto all'assenza di informazioni consolidate sul numero di persone transitate all'interno di tali strutture e le loro caratteristiche, sui costi e gli aspetti amministrativi relativi alla loro gestione.

Per colmare tale lacuna ActionAid Italia e il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari Aldo Moro hanno avviato una ricerca sul funzionamento del sistema detentivo per stranieri in Italia, i cui principali risultati sono sintetizzati in questo report. Prima di discuterli in dettaglio, riteniamo siano tuttavia necessarie una breve rassegna dei dati e delle informazioni esistenti sui Cpr e una rapida introduzione alla metodologia della nostra raccolta dati.

1.1 - Cosa sappiamo dei Cpr?

L'attenzione della società civile per il funzionamento del sistema detentivo per stranieri non è mai mancata in Italia. Nel corso degli anni, diverse organizzazioni non-governative, associazioni, o anche singoli giornalisti, hanno contribuito a gettare luce sul funzionamento di tali strutture e sulle condizioni di detenzione al loro interno. Tra i primi report sul funzionamento degli allora Cpta, possiamo ad esempio ricordare quello pubblicato nel 2004 da *Medici senza frontiere*.

Venendo agli ultimi anni, meritano senza dubbio di essere segnalati i **rapporti di monitoraggio** curati dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi), dalla **campagna** *LasciateCIEntrare* e il ricco materiale raccolto sul **portale** *Melting Pot*, in molti casi basato su resoconti di visite sul campo. Presentano tratti di maggiore sistematicità il **report** pubblicato dall'Università di Oxford, e quelli pubblicati nel **2021** e nel **2023** dalla Coalizione Italiana per le Libertà Civili (Cild), che si aggiungono ad alcune importanti **inchieste giornalistiche**.

Il problema di tali fonti di informazione è la loro frammentarietà. Anche quando si tratta di materiale frutto di visite sul campo, la dettagliata descrizione qualitativa dei luoghi, molto importante per valutare le condizioni di detenzione, non si accompagna ad una sistematica raccolta di dati. Molto più spesso, tale materiale si limita a documentare la situazione in un momento specifico, senza consentire un'analisi longitudinale o comparativa.

Il Governo non pubblica in maniera sistematica dati sulle persone transitate dai centri di detenzione per stranieri o sui loro costi di gestione. Alcune informazioni possono tuttavia essere reperite in documenti parlamentari. Ad esempio, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica ha pubblicato tra **2014** e **2017** alcuni importanti rapporti sui centri di detenzione per migranti. Nella XVII legislatura è stata inoltre istituita una specifica Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di

¹ Si vedano in particolare gli articoli dal 15 al 18 della Direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri) e l'articolo 8 della Direttiva 2013/33/UE (c.d. direttiva accoglienza).

² Rimandiamo a questo proposito alle analisi di *Pugiotto e Di Martino*.

³ Si vedano le sentenze della Corte Edu, *Chahal v. United Kingdom*, application n. 22414/93; *A. and others v. United Kingdom*, application n. 3455/05; della Corte di Giustizia della Unione europea, Causa C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, sentenza 28 aprile 2011; e della Corte Costituzionale italiana, *sentenza n. 105/2001*.

accoglienza e di trattenimento deputato agli stranieri i cui [rapporti](#) includono dati e informazioni anche sugli allora denominati *Centri di identificazione ed espulsione* (Cie).

Tra le fonti di informazione ufficiale che pubblicano dati sui centri di detenzione per stranieri con una certa regolarità e sistematicità, possiamo annoverare la relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica [pubblicata annualmente](#) dal Ministero dell'Interno, la relazione del Ministero dell'interno sul [funzionamento del sistema di accoglienza](#), pubblicata a partire dal 2016 e, infine, le [relazioni annuali al parlamento](#) del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Da ultimo, andrebbe menzionato anche lo [studio](#) curato dalla Corte dei Conti sulle politiche di rimpatrio.

Anche per le fonti istituzionali esistenti il problema è l'estrema frammentarietà e, talvolta, anche la contraddittorietà dei dati pubblicati. Gran parte delle fonti parlamentari menzionate hanno pubblicato una importante quantità di informazioni di natura qualitativa, ma ancora una volta i dati quantitativi sono in gran parte inservibili per una accurata analisi longitudinale dell'evoluzione del sistema detentivo per stranieri.

La situazione è in parte diversa con le fonti ministeriali, che hanno maggiore continuità temporale anche se talvolta pubblicano dati solo aggregati o di natura diversa. Ad esempio, nelle relazioni sullo stato della sicurezza abbiamo talvolta informazioni sul numero di ingressi annuale nei centri di detenzione per stranieri e di rimpatriati, ma poco più, mentre le relazioni sullo stato del sistema d'accoglienza forniscono dati aggregati sul numero di presenze al 31 dicembre e alcune informazioni su aspetti di natura gestionale.

Le relazioni al Parlamento del Garante nazionale dei detenuti sono senza dubbio la fonte ufficiale più ricca di dati sul funzionamento dei centri di detenzione per stranieri. Esse includono dati sul numero di ingressi, dettagliato per le principali nazionalità e sui tempi di permanenza media all'interno dei centri. I dati sono tuttavia pubblicati in forma prevalentemente aggregata e non coincidono talvolta con i dati inclusi in altre fonti, ad esempio nello studio della Corte dei Conti sulla politica di rimpatrio.

Pur con tutti i limiti appena illustrati, le fonti ufficiali esistenti offrono preziosi elementi di informazione che nel report saranno talvolta richiamati o integrati con i dati raccolti nel corso della nostra ricerca.

1.2 - La nostra ricerca

La nostra ricerca è stata avviata nell'autunno 2021, ed è continuata fino alla primavera del 2023. Il nostro obiettivo era quello di colmare la grave carenza di dati sul funzionamento del sistema detentivo per stranieri. Ci interessava in particolare raccogliere dati il più possibile dettagliati su chi fa ingresso in tali strutture, quali le sue caratteristiche socio-anagrafiche e condizione giuridica, chi viene dimesso dai centri e per quale motivo. Un altro aspetto su cui ci interessava gettare luce è quello relativo alla gestione amministrativa del sistema detentivo

per stranieri, dettagliando per quanto possibile costi di gestione e costi di manutenzione di tali strutture.

Avendo questi obiettivi in mente abbiamo avviato una vasta raccolta dati utilizzando lo strumento dell'accesso civico generalizzato e interpellato, in particolare, la Direzione centrale per la polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno, le Prefetture e le Questure sul cui territorio insiste un Cpr. In particolare, interpellare Prefetture e Questure avrebbe consentito, questo l'auspicio, di raccogliere dati disaggregati per singolo centro. I dati ricevuti dal Ministero in forma aggregata su base nazionale sarebbero serviti per controllare, ed eventualmente colmare, i dati ricevuti a livello provinciale.

D'altra parte, non potevamo che dedurre da quanto previsto ex lege ([art. 12 comma 9-septies del TU immigrazione](#)), dagli applicativi in uso alla Pubblica Amministrazione (la piattaforma SMSI-RA e il programma informatico SIA descritti nella [relazione sulla rilevazione e gestione dei dati relativi al fenomeno migratorio](#) rispettivamente a p. 17 e 16) e dallo schema di capitolato vigente ([l'allegato 5 bis](#) riporta le specifiche tecniche per i CPR con gli obblighi e le modalità di registrazione e comunicazione di dati), che la totalità dei dati da noi richiesti fosse nella disponibilità delle Prefetture prima e del Ministero dell'Interno poi, e che fossero di facile trattamento, essendo un processo del tutto informatizzato.

Dopo una serie di richieste pilota inviate nell'autunno 2021, ci siamo immediatamente resi conto che Questure e Prefetture possedevano dati molto ricchi che, se raccolti con una certa sistematicità, avrebbero consentito di ricostruire un quadro assolutamente inedito ed estremamente dettagliato del funzionamento del sistema detentivo per stranieri. Le potenzialità della nostra analisi si sono tuttavia scontrate con la diversa capacità di rielaborare i dati e in alcuni casi, occorre dirlo, l'evidente reticenza di alcuni uffici ad evadere le nostre richieste. Una prova delle difficoltà riscontrate è nell'elevato numero di richieste di riesame per mancata o incompleta risposta che abbiamo dovuto inoltrare. Nonostante le 51 richieste di accesso e le 30 richieste di riesame (oltre a 11 tentativi di ottenere dati e/o chiarimenti tramite pec informali) in quasi due anni, i dati che siamo riusciti a raccogliere restano incompleti.

Questo report copre il periodo 2014-2021, come vedremo un periodo molto interessante, per certi versi decisivo nella storia della detenzione amministrativa degli stranieri in Italia. La qualità dei dati raccolti è tuttavia diversa per i due quadrienni considerati.

Per il periodo 2014-2017 abbiamo infatti dati prevalentemente aggregati la cui fonte è il Ministero dell'Interno. I dati aggregati che abbiamo sono in genere più affidabili sui motivi di uscita, meno sulle caratteristiche e la posizione giuridica delle persone in ingresso nei centri di detenzione. Per il periodo 2018-2021 la fonte dei nostri dati sono soprattutto Questure e Prefetture, talvolta integrati con informazioni provenienti dal Ministero dell'Interno. Come vedremo nel corso dell'analisi, questi dati restano in parte incompleti a causa delle mancate risposte degli uffici interpellati, ma **consentono comunque di tracciare un quadro molto dettagliato del funzionamento del sistema detentivo per stranieri.**

2 - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DETENTIVO PER STRANIERI

Il decennio 2011-2021 rappresenta un periodo particolare nella storia della detenzione amministrativa degli stranieri in Italia. Un periodo caratterizzato da due fasi chiaramente distinte, con la cosiddetta “crisi dei rifugiati” a rappresentare un punto di svolta.

La prima fase segue l'attuazione in Italia della Direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri). Una conseguenza immediata di ciò è il significativo incremento dei tempi massimi di permanenza all'interno delle strutture detentive per stranieri, che passano da 180 giorni a 18 mesi. Come evidenziato in un [rapporto](#) sul funzionamento degli allora Cie pubblicato nel 2013 dal Ministero dell'Interno, **l'allungamento dei tempi di detenzione ha avuto come conseguenza immediata l'aumento degli “oneri economici che l'Amministrazione deve sostenere** per la manutenzione e conservazione delle strutture, le quali

sono sovente oggetto di atti vandalici da parte dei soggetti ivi trattenuti.”

Anche alla luce dell'apparente ingestibilità di tali strutture, gli anni tra il 2011 e il 2014 segnano una stagione di deciso [disinvestimento nella detenzione amministrativa degli stranieri](#). In particolare, in questo periodo il numero di centri operativi si dimezza, con conseguente crollo della capacità ricettiva del sistema, che passa nel giro di pochi anni da 1901 a 359 posti disponibili (cfr. grafico n. 1).

Nel 2014 vengono infine drasticamente ridotti i termini massimi di trattenimento, che scendono a un massimo di 90 giorni. La riforma, attuata con la Legge n. 161/2014, è anche il risultato delle conclusioni cui erano giunti i tecnici del Ministero dell'Interno, che nel loro [rapporto del 2013](#) definivano gli elevati termini massimi

GRAFICO 1. Evoluzione del sistema detentivo per stranieri, 2011-2021



“esuberant(i) rispetto alla effettività delle procedure identificative, essendo pressoché trascurabile il numero di stranieri identificati trascorso l’anno di permanenza.”

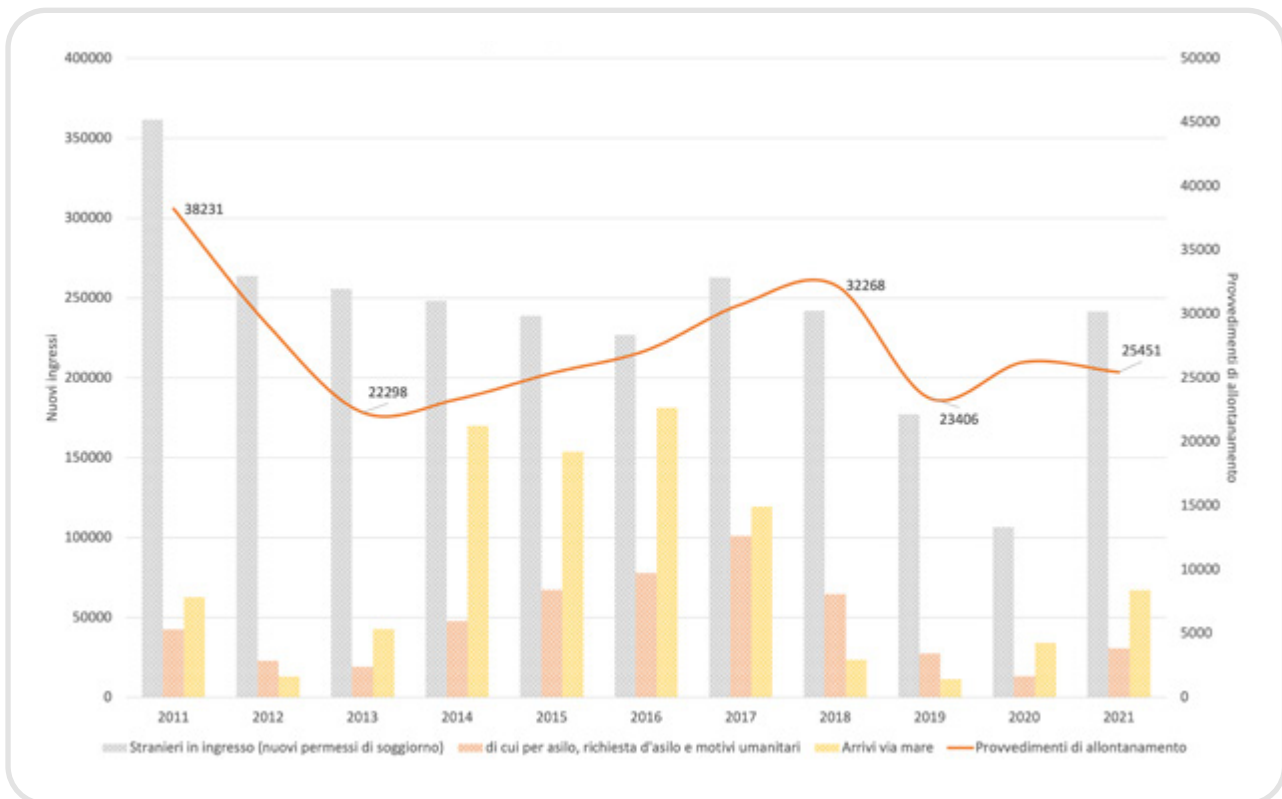
La scelta di disinvestire sulla detenzione amministrativa apparve politicamente sostenibile anche alla luce del fatto che tutti gli indicatori relativi al fenomeno migratorio fossero in decrescita tra 2011 e 2014. Come illustrato nel grafico n. 2, il numero di nuovi permessi di soggiorno emessi diminuisce costantemente per tutto il periodo, mentre gli ingressi via mare restano relativamente bassi fino al 2013.

Alla decrescita dei principali indicatori relativi all’ingresso sul territorio italiano, corrisponde anche una diminuzione delle presenze non autorizzate. Naturalmente è impossibile avere la cifra esatta degli stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio italiano. Tuttavia, secondo le stime della [Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità \(ISMU\)](#) il numero di stranieri irregolari presenti in Italia era sceso a circa 350 mila nel 2014.

Un dato più affidabile per avere un’idea del numero di stranieri non autorizzati al soggiorno in Italia presenti ogni anno è quello relativo al **numero di provvedimenti di allontanamento adottati**, che misura il numero di persone intercettate dalle autorità per le quali è stato emesso un ordine di lasciare il territorio italiano nelle forme di un’espulsione o di un respingimento differito⁴. Anche in questo caso il grafico n. 2 mostra una chiara tendenza alla decrescita dei provvedimenti di allontanamento adottati fino al 2013.

Lo scenario sembra cambiare radicalmente dal 2015 in poi. In particolare, l’aumento del numero di arrivi via mare e, conseguentemente, delle richieste d’asilo, ha indotto l’Unione europea ad esercitare forti [pressioni sull’Italia](#) affinché il sistema detentivo per stranieri fosse riportato alla sua capacità originaria. Dal punto di vista della Commissione, l’Italia rischiava di non essere in grado di far fronte alla necessità di rimpatriare l’elevato numero di richiedenti asilo le cui domande sarebbero state, secondo le previsioni dei tecnici di Bruxelles, rigettate.

GRAFICO 2. Nuovi ingressi e provvedimenti di allontanamento adottati, 2011-2021



⁴ Il respingimento si differenzia dall’espulsione poiché è un provvedimento di allontanamento adottato direttamente in frontiera. Il respingimento è “differito” quando è disposto dal Questore nei confronti della persona che tenta di attraversare la frontiera aggirando i controlli o sia intercettato subito dopo averlo fatto, ovvero sia stata ammessa sul territorio per necessità di pubblico soccorso (articolo 10(2) D.Lgs n. 286/1998).

Anche in relazione alla crescita del numero di provvedimenti di allontanamento adottati, e alla necessità di ottemperare agli obblighi che “gravano sull’Italia, in conseguenza della sua appartenenza all’Unione Europea”, il **governo italiano decise nel 2017 di tornare ad investire sulla detenzione amministrativa degli stranieri** annunciando il proposito di “intensificare gli strumenti idonei ad assicurare l’effettività dei provvedimenti di espulsione e allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini stranieri in condizione di soggiorno irregolare, in particolare attraverso il potenziamento della rete dei Centri di identificazione ed espulsione e nuove risorse finanziarie per l’esecuzione dei rimpatri.”⁵

Dal 2017 comincia una stagione in cui tutte le compagini susseguitesi al governo del paese hanno dichiaratamente visto nella detenzione amministrativa degli stranieri uno strumento indispensabile ad una più efficace politica di rimpatrio, annunciando il proposito di voler aprire un centro in ciascuna regione italiana. Gli esiti di tale svolta politica sono ben rappresentati nel grafico n. 1. **Nello spazio di quattro anni il numero di centri attivi raddoppia, mentre cresce del 107% il numero di posti disponibili.**

Altro dato rilevante è la crescita dei termini di permanenza massima, che come visto erano stati drasticamente ridotti nel 2014. Con una serie ripetuta di interventi normativi, che giunge fino al 2023 con la conversione in legge del Decreto n. 20/2023, i termini vengono progressivamente elevati per diverse categorie di trattenuti.

L’obiettivo di aprire una struttura in ogni regione, più volte annunciato non è stato tuttavia mai centrato; tantomeno quello più limitato di portare il sistema alla sua capacità del 2011, quando vi erano oltre 1900 posti distribuiti in 13 strutture detentive differenti. Pur con un raddoppio dei centri di detenzione attivi, dal 2017 in poi il sistema detentivo ha funzionato in media al 52% della sua capacità ricettiva. Come afferma la relazione del Ministero dell’Interno sul sistema di accoglienza pubblicata nell’[ottobre 2022](#), ciò è da imputarsi al fatto che quasi tutti i centri siano stati “interessati da lavori di ristrutturazione/riqualificazione o da disordini che hanno reso inagibili alcune aree”.

Accanto al tentativo di espandere la capacità del sistema detentivo, gli interventi degli ultimi anni sembrano tracciare il disegno di una diversificazione dei circuiti detentivi.

Nell’intervenire sui termini massimi di detenzione, il legislatore ha innanzitutto diversificato notevolmente la durata della detenzione a seconda dello status giuridico

delle persone trattenute. In particolare, **si possono distinguere almeno tre categorie principali di trattenuti.**

In primo luogo, gli **stranieri rintracciati in condizione di irregolarità sul territorio italiano o respinti alla frontiera subito dopo l’ingresso**, che rappresentano l’utenza tradizionale di tali centri di detenzione. La durata massima dei loro termini di detenzione oscilla tra i 90 e 180 giorni, con l’eccezione dei cittadini provenienti da un paese con cui l’Italia ha un accordo di riammissione che, grazie alle modifiche introdotte nel 2020 e nel 2023 dai decreti n. 130/2020 e n. 20/2023, possono essere trattenuti più a lungo.

In secondo luogo, gli **stranieri in uscita dal carcere dopo aver scontato una pena.** La legittimità dell’ulteriore detenzione che viene inflitta a tale categoria di stranieri è molto discussa, anche perché si tratta di persone le cui procedure di rimpatrio potevano essere avviate durante il periodo di carcerazione. Nel 2014 si era inteso intervenire sulla materia, riducendo il termine massimo a 30 giorni. La durata massima del loro trattenimento è stata tuttavia nuovamente elevata nel 2017 (45 giorni) e ancora nel 2020 e 2023, in particolare per i cittadini dei paesi con cui l’Italia ha stipulato un accordo di riammissione (rispettivamente 60 e 75 giorni).

In terzo e ultimo luogo, **i richiedenti asilo.** L’introduzione di una disciplina specifica per il trattenimento dei richiedenti asilo è **forse la novità più dirompente degli ultimi anni.** Oltre al caso di coloro che chiedono asilo successivamente al provvedimento di allontanamento, nel 2015 vengono identificate alcune categorie di richiedenti asilo⁶ che possono essere soggette a trattenimento nelle more della decisione sulla loro domanda d’asilo, dunque del tutto indipendentemente da un provvedimento di allontanamento. In entrambi casi il termine massimo di trattenimento è fissato a 12 mesi. A queste si aggiunge nel 2018 la categoria dei richiedenti asilo di cui deve essere verificata la cittadinanza e l’identità, che possono essere trattenuti fino a un massimo di 120 giorni nei Cpr, dopo aver eventualmente già subito un trattenimento negli Hotspot della durata massima di 30 giorni⁷. Da ultimo, nel 2023, è stata prevista la possibilità di trattenere fino a un massimo di 4 e 6 settimane i richiedenti asilo assoggettati alle procedure d’asilo accelerate in frontiera o di “ripresa in carico” previste dal Regolamento Dublino⁸.

Alla progressiva differenziazione delle categorie di trattenuto, **non è seguita la creazione di regimi di trattenimento differenziati all’interno dei Cpr,** come pure auspicava lo studio pubblicato nel 2013 dal Ministero dell’Interno e nonostante quanto previsto dal [regolamento unico Cie](#) (art. 4 lett. e), adottato con il D.M.

⁵ I brani sono tratti dalla [Relazione tecnica](#), Disegno di legge Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017.

⁶ Ad esempio, i richiedenti asilo considerati pericolosi per la sicurezza nazionale o a rischio di fuga (articolo Art. 6(2) D.lgs n. 142/2015).

⁷ Articolo 6(3 bis) D.lgs n. 142/2015 introdotto dal Decreto n. 113/2018.

⁸ Articoli 6bis e 6ter D.lgs n. 142/2015 introdotti dal Decreto n. 20/2023.

del 20 ottobre 2014, e nella cd. [direttiva Lamorgese](#) (art. 4 comma 2 lett. i), approvata con il D.M. del 19 maggio 2022. Sembra tuttavia che il disegno complessivo del sistema di detenzione sia destinato a mutare, in particolare in relazione alla creazione di un sistema per la gestione rapida delle domande d'asilo e dei rimpatri, direttamente in frontiera. Ciò sta già producendo una **preoccupante moltiplicazione dei luoghi di trattenimento estranei al circuito degli ordinari centri di detenzione per stranieri**⁹.

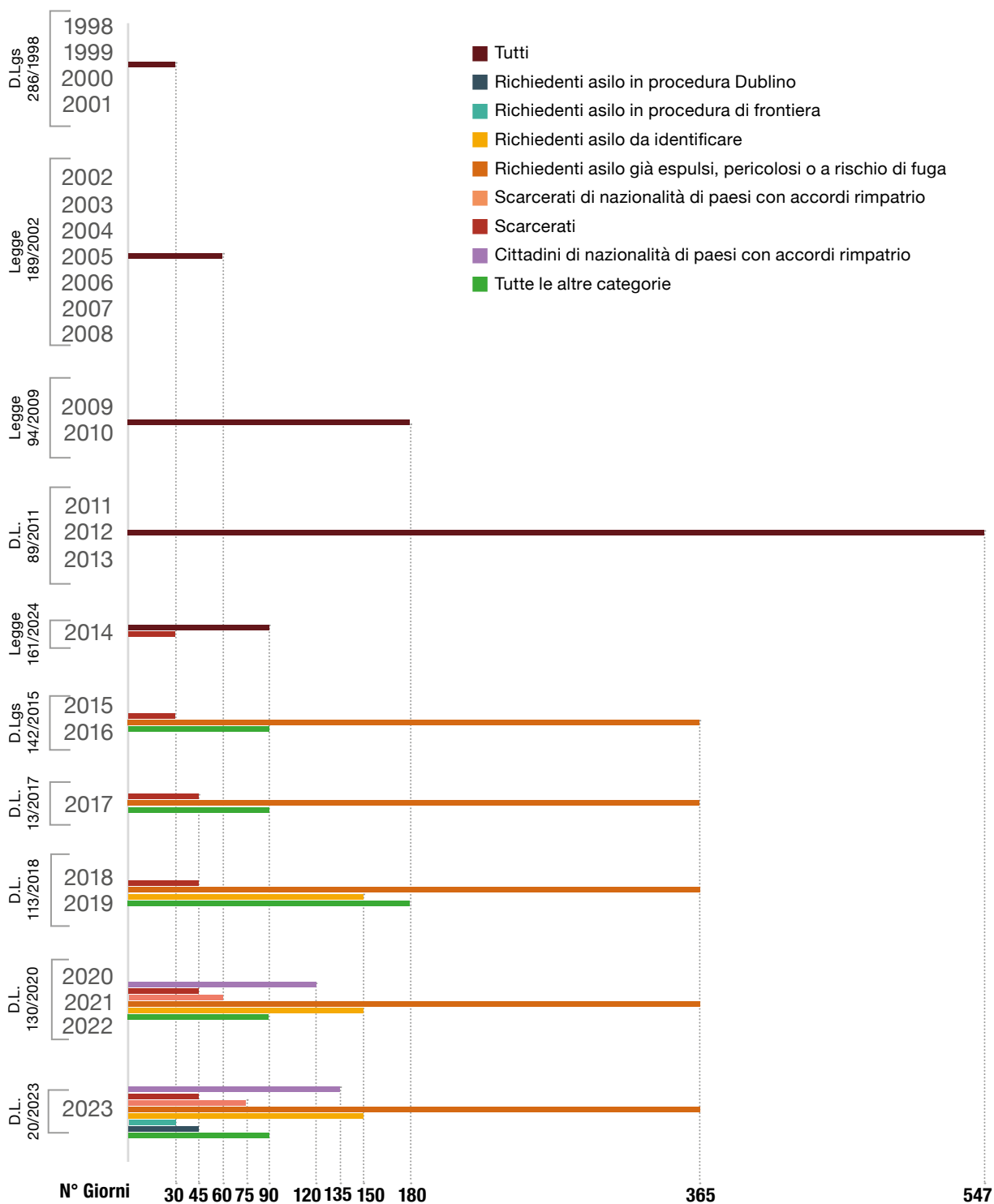
Ciò vale innanzitutto per gli stranieri il cui rimpatrio possa essere eseguito entro 96 ore, per i quali è stata nel 2018 prevista la possibilità di trattenimento in "strutture diverse e idonee" nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza nelle more della convalida del provvedimento di rimpatrio forzato e poi, in attesa dell'esecuzione del rimpatrio forzato, in "locali idonei presso l'ufficio di frontiera". Ma vale anche per i richiedenti asilo giunti irregolarmente sul territorio italiano di cui è necessario verificare identità o cittadinanza, o che siano da assoggettarsi alle

procedure d'asilo in frontiera, per i quali si prevede la possibilità di trattenimento "in appositi locali" presso i centri Hotspot o di primissima accoglienza, o in Cpr "situati in prossimità della frontiera o della zona di transito".

Quello che sembra delinearsi è l'emergere di una **nuova geografia della detenzione**, fatta di luoghi in cui trattenere rimpatriandi e richiedenti asilo assoggettati a procedure accelerate e situati in "locali" o "strutture apposite", "diverse" e "idonee", affidate alla gestione diretta delle Questure. Ciò pone naturalmente gravi interrogativi. Ad esempio, **come garantire assistenza e supporto legale** agli stranieri assoggettati a tali procedure di asilo o di rimpatrio accelerate se questi sono trattenuti in luoghi ubicati in aree scarsamente accessibili, come le zone di frontiera o di transito? E ancora, **come assicurare il monitoraggio indipendente** di tali luoghi di detenzione se non esiste una lista ufficiale degli spazi usati a scopo di trattenimento degli stranieri?

⁹ Che ai sensi dell'articolo 14 del D.lgs n. 286/1998 sono istituiti con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

INFOGRAFICA 1. Evoluzione dei termini di durata massima del trattenimento in giorni, 1998-2023



3 - LA GESTIONE DEL SISTEMA E I SUOI COSTI

Il sistema detentivo per stranieri è amministrato in una condizione di privatizzazione *de facto*. Se è vero che le strutture detentive dipendono dal Ministero dell'Interno e localmente dalle Prefetture, l'erogazione dei servizi alla persona è affidata a soggetti privati. Restano competenza della pubblica amministrazione le procedure relative alla posizione giuridica degli stranieri, il mantenimento dell'ordine all'interno delle strutture, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria degli stabili demaniali all'interno dei quali sono ubicati.

L'affidamento della gestione dei Cpr viene fatto sulla base di contratti di durata annuale¹⁰, rinnovabili una volta, in genere all'esito di procedura aperta. In questo capitolo approfondiremo diversi aspetti relativi alla gestione del sistema detentivo per stranieri, muovendo da un'analisi delle caratteristiche degli enti gestori e delle principali criticità legate alle procedure di affidamento, per poi passare ad una disamina del capitolato d'appalto e, infine, dei costi complessivi del sistema detentivo.

3.1 - Gli enti gestori

Al maggio del 2023, la gestione del sistema detentivo per stranieri era in gran parte affidata a soggetti dichiaratamente *for-profit*, in alcuni casi delle vere e proprie multinazionali.

In particolare, cinque aziende gestiscono, da sole o in associazione temporanea di impresa con cooperative sociali, ben sei dei dieci Cpr attualmente attivi sul territorio nazionale. Si tratta di strutture, quelle amministrate da aziende *for profit*, che tra il 2014 ed il 2021 hanno gestito quasi 25 mila ingressi, oltre il 65% del totale (confronta tabella 8). Le rimanenti strutture sono invece gestite da imprese sociali che vantano sovente una certa specializzazione nella conduzione di luoghi di trattenimento per migranti.

TABELLA 1. gli enti gestori dei cpr al marzo/aprile 2023

Cpr	Ente gestore	Data inizio convenzione	Data fine convenzione	Proroga	Tipo procedura
Bari Palese	Badia Grande	11.6.2018	30.6.2022	30.6.23	Aperta
Brindisi	HERA e l'AGH Resort Ltd	19.5.2022	31.5.2023	-	Aperta
Caltanissetta	Cooperativa Sociale Essequadro in ATI con Ad Majora Srl	11.2.2020	26.3.2022	11.7.2023	Aperta
Gradisca d'Isonzo (Gorizia)	Ekene Coop Sociale Onlus	18.11.2019	30.6.2022	15.04.23	Aperta
Milano	Martinina Srl	17.11.2022	30.11.2023	-	Aperta
Macomer (NU)	Ekene Coop Sociale Onlus	03.3.2022	19.3.2023	n.d.	Aperta
Palazzo san Gervasio (PZ)	Engel Italia Srl	29.10.2018	28.10.2021	30.06.23	Aperta
Roma	Ors Italia Srl	31.1.22	31.1.2023	n.d.	Aperta
Torino	Ors Italia Srl	19.4.2022	28.2.2023	-	Aperta
Trapani	Vivere Con Coop Sociale in Ati con consorzio Hera	26.1.2023	01.2.2025	-	Aperta

¹⁰ Fino all'introduzione dello schema di capitolato del dicembre 2018 la durata del contratto di gestione era triennale.

Gli enti no-profit

Il primo esempio di ente *no-profit* con una vocazione alla gestione di grandi strutture di trattenimento per migranti è la cooperativa **Badia Grande, che attualmente gestisce, in proroga dal 2021, il solo Cpr di Bari Palese**. Tra il 2014 e il 2019, Badia Grande ha infatti gestito il centro di Trapani Milo, che tra 2016 e 2017 ha funzionato come Hotspot¹¹, nonché gli Hotspot di Lampedusa, Ragusa, Messina¹², oltre a diverse altre strutture di accoglienza per richiedenti asilo. Da ultimo, Badia Grande è stata **esclusa dalla gara** per la gestione del Cpr trapanese a causa di illeciti quali frode nelle pubbliche forniture, falsità ideologica in atti pubblici e truffa ai danni dello Stato, ascritti al rappresentante legale. Per gli stessi motivi, la cooperativa è stata esclusa anche dalla gara per la gestione del Cpr di **Gradisca d'Isonzo**.

Come accennato, Badia Grande continua a gestire in regime di proroga il Cpr di Bari Palese in attesa della definizione della gara d'appalto bandita nel 2021. È interessante notare tuttavia come proprio l'attuale ente gestore del Cpr di Bari, la cui gestione è stata addirittura identificata come una *best practice*, sia stato infine **escluso dalla gara d'appalto nel 2022** a causa delle indagini avviate nei confronti del suo legale rappresentante e di altri responsabili della gestione del Cpr¹³.

Il **Cpr di Trapani** è affidato, in associazione temporanea di impresa (Ati) con la cooperativa sociale "Vivere con", al Consorzio Hera, un altro soggetto formalmente *no-profit* con una chiara vocazione alla gestione di strutture detentive per migranti. **Oltre al Cpr di Trapani, il Consorzio Hera gestisce anche, sin dal 2019, il Cpr di Brindisi** in partenariato con AGH Resort Srl **recentemente oggetto di un'inchiesta giudiziaria**. La stessa associazione temporanea di impresa è risultata vincitrice dell'appalto relativo alla gestione del **Centro di prima accoglienza per richiedenti asilo attiguo**, determinando una promiscuità nella gestione di strutture con finalità e regimi giuridici completamente diversi.

È interessante rilevare come un'analogha condizione di promiscuità gestionale caratterizzi un'altra importante struttura per migranti come il **Cpr di Caltanissetta**. Il Cpr insiste infatti in una struttura polifunzionale che ospita anche un Centro di prima accoglienza per richiedenti asilo. Entrambe le strutture sono attualmente gestite dal medesimo soggetto a seguito di un bando unitario, vale a dire la cooperativa sociale Essequadro in Ati con Ad Majora Srl. Anche in questo caso, uno degli enti gestori è stato in passato toccato da **inchieste**

giudiziarie a causa delle pessime condizioni in cui versavano i suoi centri di accoglienza.

Ultimo soggetto *no-profit* attualmente coinvolto nella gestione di Cpr è la **cooperativa Ekene**, che nel 2022 ha **vinto l'appalto per la gestione del Cpr di Macomer ed è subentrata nella gestione del Cpr di Gradisca d'Isonzo** a seguito della cessione di un ramo di azienda da parte della cooperativa Edeco. Interessante notare come la medesima cooperativa sia stata estromessa nel **maggio 2023** dalla gara per la gestione del Cpr di Caltanissetta per condotte che "attengono in larga parte a gravi reati contro la Pubblica Amministrazione e peraltro, all'esecuzione di precedenti contratti con altra Prefettura, sempre nell'ambito della gestione dei centri di accoglienza per migranti".

Le multinazionali della detenzione

Venendo alle aziende coinvolte nella gestione di Cpr, il primo caso che merita di essere menzionato è quello di **ORS Italia Srl**, holding svizzera la cui filiale italiana sta espandendo fatturato e presenza sia nel campo dell'accoglienza dei richiedenti asilo che della detenzione amministrativa. Già citata da Amnesty International in un **rapporto del 2015**, e dall'Ong *Droit de Rester* nel 2018. Le due organizzazioni denunciano le condizioni inumane in un centro di accoglienza austriaco e la **cattiva gestione** delle strutture di accoglienza di Friburgo. **Ors Italia Srl gestisce attualmente due importanti Cpr come quello di Roma e, prima della sua chiusura temporanea, di Torino**.

Uno specifico approfondimento meritano due gestori *for-profit* che si sono di recente avvicendati nella gestione dei Cpr di Milano, **Engel Italia Srl e Martinina Srl**.

La prima, già nota per le **gravi irregolarità** nella gestione di un centro di accoglienza, è stata **criticata** sia per la sua gestione del Cpr di Milano che per quella del Cpr di Palazzo San Gervasio, che ha infine attirato l'attenzione della **procura del capoluogo lucano**. La seconda irrompe nel mercato della gestione dei Cpr tramite il meccanismo della cessione del ramo d'azienda, in particolare da parte di Engel Italia Srl, la cui amministratrice unica detiene il 90% delle quote di Martinina Srl. Quest'ultima subentra "di diritto" a Engel Italia Srl nella gestione del Cpr di Milano, vincendo poi l'appalto per la sua gestione nel 2022.

Meno chiara la situazione al Cpr di Palazzo San Gervasio, dove stando alle informazioni ricevute dalla

¹¹ Per approfondimenti si veda il report "Centri d'Italia: bandi, gestori e costi dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati", p. 29.

¹² Si vedano le informazioni riportate nelle Relazioni del ministero dell'interno sul funzionamento del sistema di accoglienza disponibili sulla **pagina web** della Camera dei Deputati.

¹³ Tra le contestazioni, la frode nell'esecuzione del contratto di affidamento, in particolare per quanto attiene il servizio di assistenza sanitaria, e la violazione delle misure di sicurezza sui luoghi di lavoro. Le **indagini** "hanno evidenziato – a parere degli investigatori – che la precarietà dei servizi essenziali erogati dalla cooperativa ha contribuito a creare le condizioni di esasperazione da cui sono scaturiti proteste e incendi all'interno della struttura".

Prefettura di Potenza l'ente gestore sarebbe ancora Engel Italia Srl, in proroga fino al giugno 2023 in attesa del completamento della nuova gara. L'esito della gara non è stato tuttavia ancora ufficializzato al momento della nostra rilevazione, ma dai riscontri alle nostre richieste di informazioni, la gestione dovrebbe essere andata alla cooperativa Officine Sociali, seguita a distanza di un punto proprio da Martinina Srl. È appena il caso di notare qui, che la cooperativa Officine Sociali era già stata esclusa per gravi irregolarità dalla partecipazione a gare per la gestione di numerosi altri Cpr¹⁴.

Effetti e rischi dell'esternalizzazione della gestione

Il quadro tracciato è esemplificativo dei rischi associati alla gestione privata dei Cpr. Il modello gestionale privatizzato di tali strutture era del resto già stato oggetto di attenzione nel documento programmatico sui CIE pubblicato nel 2013, anche se gli estensori non si spinsero fino al punto di proporre una completa pubblicizzazione della loro gestione¹⁵.

L'affidamento dell'erogazione di servizi alla persona all'esito di gare al ribasso ci pare problematico almeno sotto due profili (vedi paragrafo successivo sulle procedure di affidamento).

In primo luogo, a livello concettuale, esso **privilegia l'aspetto del contenimento della spesa pubblica, su quello della tutela dei diritti** di persone particolarmente vulnerabili come coloro che sono trattenuti in stato di detenzione. La dinamica concorrenziale creata dal privilegio accordato al criterio della "offerta economicamente più vantaggiosa" rischia di abbassare gli standard qualitativi tanto dei servizi alla persona erogati, che delle condizioni di lavoro del personale impiegato all'interno dei centri. Giova ricordare che all'interno dei Cpr l'accesso ai diritti dipende in maniera esclusiva dalla quantità e dalla qualità dell'assistenza ricevuta dai trattenuti.

In secondo luogo, la spinta concorrenziale ha favorito la penetrazione del mercato da parte di soggetti *for-profit* e di grandi multinazionali specializzate in servizi legati alla gestione di strutture detentive. Ciò è in chiara contraddizione con la scelta effettuata alle origini della storia della detenzione amministrativa

degli stranieri in Italia, quando la decisione di affidare la gestione di tali strutture ad attori umanitari, come ad esempio la Croce Rossa Italiana, fu fatta proprio con l'intenzione di enfatizzare la prevalenza della dimensione dell'assistenza su quella del controllo¹⁶. **L'ingresso di soggetti for-profit privati segna da questo punto di vista un cambio di paradigma sul cui significato occorre interrogarsi.**

Da ultimo, una ulteriore implicazione della gestione privatizzata dei Cpr **è da rintracciarsi nella progressiva de-responsabilizzazione della pubblica amministrazione** che ciò determina. **Esternalizzando la gestione di tali strutture, la pubblica amministrazione si auto-esautora e rifugge dalle responsabilità per la cattiva gestione e la violazione dei diritti.** Le eventuali violazioni sono gestite attraverso lo strumento giudiziario, che tipicamente schiaccia la prospettiva sulla dimensione della responsabilità individuale, facendo perdere di vista la dimensione politico-amministrativa, oseremmo dire strutturale, della cattiva gestione. Occorre chiedersi se l'azione della magistratura, ancorché doverosa, sia lo strumento più efficace per esercitare un controllo sulla gestione dei Cpr. Basti ricordare, a questo proposito, l'estrema difficoltà nell'individuare precise responsabilità per i 10 decessi avvenuti all'interno dei Cpr tra 2014 e 2021.

¹⁴ Nel 2021, Officine Sociali è stata [estromessa dalla gara per il Cpr di Ponte Galeria](#) a causa della non attendibilità della sua offerta, considerata eccessivamente bassa. Nel 2022 viene esclusa dalla gara per il [Cpr di Trapani e Caltanissetta](#), in un caso per "gravi illeciti professionali in capo alla cooperativa, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità", in un altro ancora una volta per un eccesso di ribasso nell'offerta. Infine, nel 2023 [l'esclusione dalla gara per la gestione del Cpr di Bari](#).

¹⁵ Il [documento](#) evidenziava, in particolare, come la diversificazione dei soggetti affidatari non avesse prodotto i risultati sperati in termini di efficienza, economicità e miglioramento degli standard qualitativi nei servizi erogati, suggerendo la possibilità di affidare la gestione di tutte le strutture esistenti ad un unico ente gestore (p. 12-13). A testimonianza del fatto che uno degli aspetti più critici fosse proprio quello relativo all'erogazione dei servizi alla persona, il rapporto suggeriva la possibilità di istituire un "corpo di operatori professionali" appositamente formati, eventualmente con il contributo della polizia penitenziaria, cui affidare le attività che prevedono un contatto diretto con i detenuti.

¹⁶ Si ricorderà, ad esempio, che la prima denominazione di tali strutture era Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza.

3.2 - Le procedure di affidamento

Sia nel caso delle organizzazioni *no-profit* che delle aziende, la gestione è assegnata dalla stazione appaltante a seguito di gara aperta, la procedura maggiormente trasparente. L'analisi delle procedure di affidamento della gestione dei Cpr evidenzia, tuttavia, un **ampio ricorso allo strumento della proroga tecnica**. Il grafico 3 mostra i centri in cui il ricorso alla proroga è più marcato. È necessario però evidenziare che tutte le strutture, in diversi momenti e per diversi periodi hanno beneficiato della proroga.

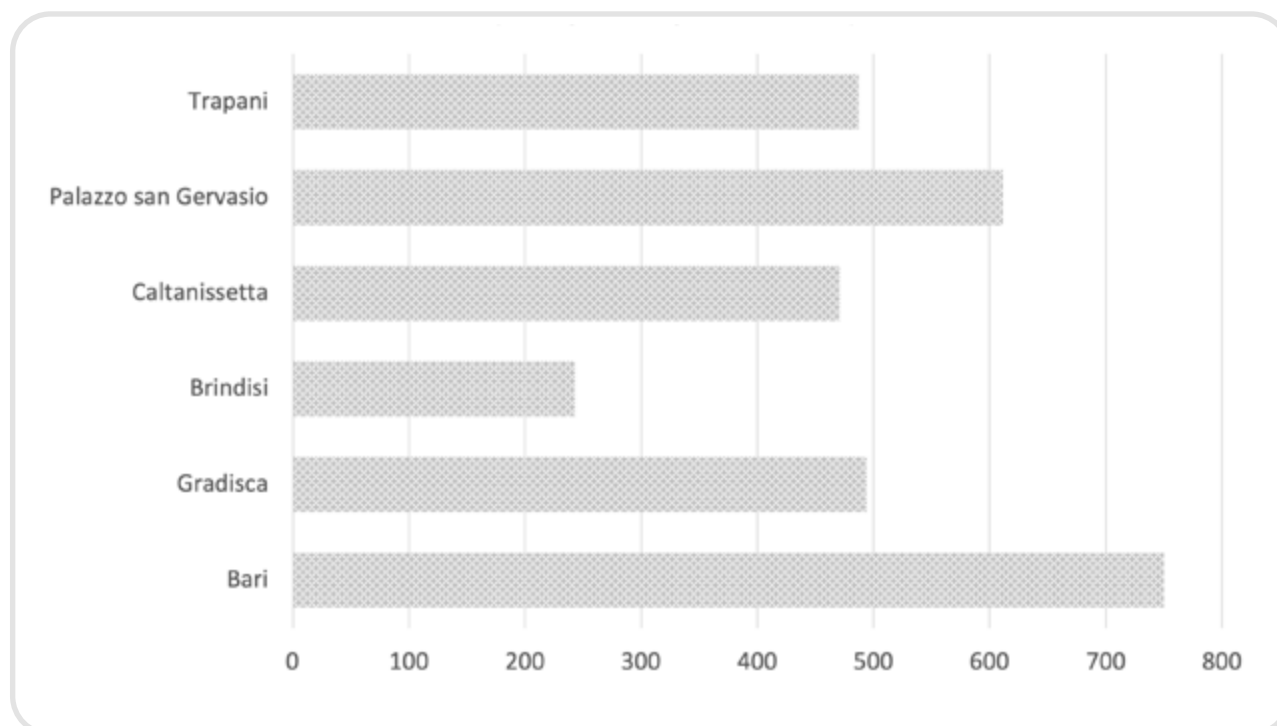
A causa dei notevoli ritardi nella conclusione della gara d'appalto, la gestione del Cpr di Bari Palese continua ad essere affidata in proroga alla cooperativa Badia Grande, la cui convenzione è scaduta il 10 giugno 2021. Similmente, la [gara d'appalto per la gestione del Cpr di Gradisca](#) è stata bandita nel dicembre 2021, ma in attesa della sua conclusione la gestione affidata alla cooperativa Edeco, cui è subentrata la cooperativa Ekene a seguito di cessione del ramo di azienda (cfr. paragrafo precedente), è stata prorogata all'aprile del 2023. Anche la gestione dei Cpr di Caltanissetta e Palazzo san Gervasio è in proroga, rispettivamente dal marzo 2022 e dall'ottobre 2021. Mentre situazioni

analoghe si sono verificate in passato a Brindisi, dove prima dell'aggiudicazione dell'ultima gara si sono registrati otto mesi di proroga, e Trapani.

Un ricorso così esteso allo strumento della proroga suscita diversi interrogativi. Innanzitutto, giova ricordare che **la proroga rappresenta uno strumento eccezionale** cui la stazione appaltante potrebbe ricorrere solo in casi straordinari e per periodi limitati di tempo¹⁷. Il caso della gestione dei Cpr sembra configurare una tipica situazione in cui **la proroga rappresenta un "ammortizzatore pluriennale di inefficienze"**, per riprendere una efficace [espressione dell'Anac](#), cui si ricorre a causa dell'assenza di una corretta programmazione delle acquisizioni di beni e servizi.

Oltre che di una inadeguata programmazione, il ricorso massiccio allo strumento della proroga tecnica potrebbe anche essere il sintomo di una più generale **difficoltà nel reperire soggetti del terzo settore dotati delle competenze e dell'affidabilità necessaria alla gestione di strutture come i Cpr**; che impongono l'erogazione di beni e servizi a persone in particolare condizione di debolezza e vulnerabilità. Può forse essere letto anche in quest'ottica l'ingresso nel mercato di

GRAFICO 3. Giorni di proroga della gestione dei Cpr tra 2020 e 2023



¹⁷ In particolare, quando nelle more di una nuova procedura di gara, sia comunque necessario evitare l'interruzione del servizio e purché l'urgenza di provvedere non sia addebitabile in alcun modo alla carenza di programmazione o all'inerzia dell'amministrazione (Consiglio Stato, sez. V, 11 maggio 2009, n. 2882, Cons. St., V, 10 novembre, n. 8006; Consiglio Stato, sez. V, 27 ottobre 2005, n. 5996; Delibere Anac n. 576/2021 e n. 591/2021).

soggetti *for-profit* e, soprattutto, delle multinazionali, in grado di competere con i tradizionali enti *no-profit* formulando offerte economicamente più vantaggiose.

3.3 - Il capitolato d'appalto

L'affidamento della gestione avviene secondo un capitolato d'appalto il cui schema è definito tramite un decreto del Ministero dell'Interno. **Negli ultimi anni lo schema di capitolato d'appalto per la gestione dei Cpr è mutato ben tre volte**, nel 2017, nel 2018 e nel 2021. Ciascuno schema prevede l'obbligo di erogare servizi diversi e, soprattutto, un diverso pro-capite/pro-die. Quest'ultimo è l'ammontare in euro pagato dallo Stato all'ente gestore per ogni persona trattenuta all'interno del Cpr.

Stando alle informazioni ricevute dalle Prefetture, al maggio 2023, tutti i Cpr attivi, ad esclusione di Bari Palese, Caltanissetta, Gradisca d'Isonzo e Palazzo san Gervasio, erano gestiti secondo lo schema di capitolato introdotto nel 2021 dal Ministro Lamorgese. Tuttavia, come mostra la tabella n. 2, nel periodo coperto dalla nostra analisi **i dieci Cpr attivi sono stati gestiti sulla base di convenzioni stipulate alla luce di schemi di capitolato d'appalto diversi**, in alcuni casi addirittura in base al capitolato precedente a quello introdotto nel 2017¹⁸. Ciò ha determinato una forte oscillazione nei costi pro-capite/pro-die di ciascuna struttura.

Inoltre, **in alcuni Cpr si registra addirittura una variazione dell'importo pro-capite/pro-die senza che cambi lo schema di capitolato applicato**. Ciò accade in particolare a Bari, Gradisca d'Isonzo, Palazzo san Gervasio a seguito di atti aggiuntivi che modificano l'importo giornaliero dell'appalto.

Nel caso di Gradisca d'Isonzo, l'aumento è ad esempio giustificato con l'esigenza di "incrementare la presenza di personale a fini di vigilanza anche nelle ore notturne [...] a seguito di numerosi episodi di autolesionismo e vandalismo concretizzatisi anche in tentativi di fuga dal 'centro' che hanno creato non poche difficoltà alle forze di polizia, che sono dovute intervenire massicciamente non disponendo l'ente gestore di risorse umane sufficienti a fronteggiare situazioni emergenziali sfociate in vere e proprie rivolte"¹⁹.

Nel complesso i dati a nostra disposizione evidenziano un abbassamento del valore medio del pro-capite/pro-die tra il 2019 e il 2020, anni in cui comincia ad essere attuato lo schema di capitolato voluto dal Ministro Salvini nel 2018. La cifra torna infine a salire a partire dal 2021, quando comincia ad essere applicato il capitolato introdotto dal Ministro Lamorgese.

Le variazioni nel costo pro-capite /pro-die hanno naturalmente una forte incidenza sui servizi alla persona erogati. **Lo schema di capitolato del 2018 aveva infatti notevolmente ridotto la quantità e la varietà di servizi offerti ai detenuti**. Una situazione in parte ovviata dal nuovo schema di capitolato introdotto nel 2021, che ha reintrodotta la figura dello psicologo e innalzato gli standard in termini quantitativi, pur senza riportare indietro le lancette al 2017.

Nella tabella n. 3 si riprendono e si confrontano i servizi previsti dai diversi schemi di capitolato per strutture con una capienza massima di 50 detenuti, calcolando la quantità di servizio effettivamente erogata al singolo detenuto ipotizzando la presenza di 50 detenuti. La scelta di soffermarci su queste strutture è legata al fatto che si presuppone, visto il numero limitato di persone, che l'attenzione alle persone sia maggiore.

TABELLA 2. Variazioni nell'Importo pro-capite/pro-die per Cpr, 2018-2022

Cpr	2018	2019	2020	2021	
Bari Palese	29,95 €	29,95 €	29,95 €	38,21 €	Schema di capitolato DM 21 novembre 2008
Brindisi Restinco	35,57 €	35,57 €	35,57 €	32,27 €	Schema di capitolato DM 7 marzo 2017
Caltanissetta Pian del Lago	23,81 €	23,81 €	23,71 €	23,71 €	Schema di capitolato DM 20 novembre 2018
Gradisca di Isonzo		25,37 €	37,31 €	37,31 €	
Macomer (NU)			27,44 €	40,06 €	
Milano			27,40 €	39,21 €	Schema di capitolato DM 24 febbraio 2021
Palazzo San Gervasio	26,99 €	26,99 €	26,99 €	30,47 €	
Ponte Galeria	33,64 €	33,64 €	33,64 €	33,64 €	
Torino	37,86 €	30,65 €	30,65 €	30,65 €	
Trapani Milo	29,00 €	29,00 €	21,13 €	30,02 €	
Valore medio totale	30,97 €	29,37 €	29,38 €	34,40 €	

¹⁸ Si tratta dello schema di capitolato d'appalto introdotto con [decreto del Ministro dell'interno del 21 novembre 2008](#).

¹⁹ Prefettura di Gorizia, *Atto aggiuntivo al contratto di appalto dei servizi di gestione e funzionamento del centro CPR di Gradisca d'Isonzo (GO) Rep n. 1913*, Repertorio n. 1917, 27 maggio 2020. L'atto ci è stato trasmesso dalla Prefettura di Gorizia a seguito di accesso agli atti.

L'analisi degli schemi di capitolato d'appalto evidenzia **una chiara linea di tendenza nella direzione della riduzione dei servizi offerti**, come accennato solo in parte compensata dall'introduzione di un nuovo schema nel 2021. I Cpr sono gestiti come strutture che ospitano dei "vuoti a perdere", persone sulle cui prospettive di reintegrazione sociale è del tutto inutile investire, anche se oltre la metà di coloro che vi fanno ingresso non possono per un motivo o un altro essere rimpatriate (cfr. capitolo 6).

Anche volendo sottoscrivere l'ispirazione di fondo che guida il funzionamento di tali strutture, occorre sottolineare che la fruizione di servizi come la mediazione linguistica, l'informativa legale, l'assistenza sociale o psicologica, sono **cruciali per l'esercizio di diritti fondamentali** come, ad esempio, il diritto alla salute, alla tutela legale, il diritto d'asilo. Occorre domandarsi, ad esempio, come possa esercitarsi pienamente il proprio diritto alla salute quando si può disporre di un mediatore linguistico per solo mezz'ora a settimana, o eventualmente il diritto d'asilo quando si ha diritto a nove minuti di informativa legale a settimana.

I centri di detenzione per stranieri sono strutture che hanno un **impatto profondo sulla salute mentale delle persone**. La condizione di **privazione della libertà non associata alla commissione di un reato alimenta senso di ingiustizia e risentimento**, mentre il fallimento del proprio progetto migratorio, sovente associato al distacco dai propri amici e familiari nel paese di immigrazione, è fonte di notevole sofferenza psicologica.

Sin dalla loro apertura in Italia, all'interno di tali strutture **si sono registrati oltre 30 morti**²⁰, mentre l'incidenza degli atti autolesionistici è **molto elevata**. Alla luce di ciò, appare particolarmente preoccupante il dato relativo all'erogazione del servizio di assistenza psicologica, addirittura eliminato dallo schema di capitolato del 2018. Seppure lo schema attualmente in vigore ha inteso avviare ad una scelta ai limiti della crudeltà istituzionale, non può farsi a meno di sottolineare che **i nove minuti di supporto psicologico a disposizione di ciascun detenuto continuano ad apparire assolutamente inadeguati alle esigenze di strutture come i Cpr**.

TABELLA 3. confronto tra i servizi previsti dai diversi schemi di capitolato (per centri di max 50 persone)

	Schema di capitolato DM 7 marzo 2017	Schema di capitolato DM 20 novembre 2018	Schema di capitolato DM 24 febbraio 2021
Operatore	3 operatori	1 operatore	2 operatori
Totale ore giornaliere	12	8	12
Tempo per singolo detenuto	43'	9'	28'
Psicologo			
Totale ore settimanali	18	-	8
Tempo per singolo detenuto	20'	-	9'
Assistente sociale			
Totale ore settimanali	18	6	8
Tempo per singolo detenuto	20'	7'	9'
Mediazione linguistica			
Totale ore settimanali	54	10	24
Tempo per singolo detenuto	1	12'	28'
Informativa legale			
Totale ore settimanali	24	3	8
Tempo per singolo detenuto	28'	3'	9'
Insegnamento lingua			
Totale ore settimanali	8	-	-
Tempo per singolo detenuto	10'	-	-

²⁰ Il dato sulle numerose morti avvenute all'interno dei CPR italiani dal 1998 ad oggi è estremamente difficoltoso da ricostruire in mancanza di un meccanismo di trasparenza omogeneo ed efficiente legato ad ogni struttura. Abbiamo fatto riferimento ai seguenti lavori: Esposito F., Caja E., Mattiello G., a cura di, **Corpi reclusi in attesa di espulsione. La detenzione amministrativa in Europa al tempo della sindemia**, SEB27, febbraio 2022; Accardo Y., Galieni S., a cura di, **Mai più. La vergogna italiana dei lager per immigrati**, Left, ottobre 2019.

3.4 - I costi di un sistema ingestibile e poco trasparente

Ricostruire la spesa relativa al funzionamento del sistema detentivo per stranieri è impresa ardua.

Come accennato nell'introduzione metodologica a questo report, la scelta di provare a reperire dati disaggregati sulle spese sostenute dalle singole Prefetture per la gestione dei diversi Cpr è stata dettata dai limiti delle altre fonti ufficiali esistenti.

Nel corso della nostra ricerca abbiamo interrogato le Prefetture competenti sui costi maturati per la gestione e la manutenzione dei Cpr. In particolare:

(a) i **costi di gestione** si riferiscono alle spese effettuate (o impegnate) nell'esercizio finanziario dell'anno di riferimento in ottemperanza al contratto di appalto;

(b) i **costi di manutenzione ordinaria** si riferiscono a tutte le spese relative a interventi programmati o relative al funzionamento degli impianti delle strutture;

(c) i **costi di manutenzione straordinaria** si riferiscono a tutte le spese per interventi non programmati.

Prima di presentare i risultati della nostra raccolta dati è tuttavia utile discutere brevemente i pochi dati ufficiali sul funzionamento dei Cpr resi disponibili dal Governo.

Uno sguardo alle altre fonti

Il [rendiconto generale dello Stato](#) non consente di distinguere in maniera rigorosa le spese sostenute per il funzionamento dei Cpr da quelle relative al funzionamento del sistema di accoglienza, entrambe ricomprese nella missione 27 del Ministero dell'Interno: "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti".

In particolare, il capitolo n. 2351 dedicato a "Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri" sembra essere dedicato al finanziamento sia dei Cpr che della galassia di strutture governative finalizzate al primo soccorso e all'identificazione (Hotspot) o all'accoglienza

dei richiedenti asilo (Cas, Cpa). A finanziare i Cpr concorrono tuttavia anche altri capitoli, come il n. 2253 "spese relative alla manutenzione ordinaria di impianti e attrezzature nonché adeguamento sicurezza nei luoghi di lavoro", cui sembrano essere imputate spese di manutenzione ordinaria (anche se non in via esclusiva), o il n. 7351 "spese di straordinaria manutenzione, costruzione, acquisizione, miglioramenti e adattamenti di immobili", usato nei fatti sia per le manutenzioni ordinarie che straordinarie.

La collocazione naturale delle voci di spesa relative al funzionamento dei Cpr sarebbe forse la missione 7 del Ministero dell'Interno, dedicata a "ordine pubblico e sicurezza", che include i costi relativi all'implementazione della politica di rimpatrio. Ciò favorirebbe la trasparenza nelle scelte allocative effettuate dal governo, evitando la confusione tra dimensioni completamente diverse della spesa pubblica in materia migratoria, oltre al rischio che le risorse dedicate all'accoglienza e l'inclusione vengano erose in maniera surrettizia dall'implementazione delle politiche di rimpatrio.

Dati più specifici sui costi del sistema detentivo per stranieri sono contenuti nella relazione sullo stato del sistema d'accoglienza che il Ministero dell'Interno annualmente invia al Parlamento. In particolare, secondo i dati inclusi in tali relazioni gli "impegni di spesa" effettuati per la gestione di Cpr tra 2018 e 2021 ammontano ad oltre 44 milioni di euro. A tale cifra si devono tuttavia aggiungere le cifre spese per opere di ripristino, ristrutturazione, ampliamento o riconversione delle strutture. **La somma delle spese sostenute raggiunge in questo modo la cifra di 70 milioni.** Si tratta comunque di una stima al ribasso che fa riferimento ai soli interventi ingenti di riqualificazione e allestimento.

I dati inclusi nelle relazioni al Parlamento sono tuttavia presentati in forma aggregata su base nazionale e, pur riportando le spese relative ai più significativi interventi di riconversione e/o ristrutturazione effettuati nei Cpr, non consentono di distinguere in maniera chiara e definitiva i costi di gestione dalle spese sostenute per la manutenzione ordinaria e straordinaria dei centri.

TABELLA 4. I costi del sistema detentivo per stranieri secondo la relazione al Parlamento sull'accoglienza

	Impegni di spesa per Cpr	Interventi di riconversione/ristrutturazione	Totale
2018	7.785.269,75 €	8.375.000,00 €	16.160.269,75 €
2019	9.554.817,02 €	6.918.693,20 €	16.473.510,22 €
2020	12.111.075,05 €	4.595.576,55 €	16.706.651,60 €
2021	14.942.892,03 €	6.127.785,92 €	21.070.677,95 €
Totale	44.394.053,85 €	26.017.055,67 €	70.411.109,52 €

Tutte le difficoltà incontrate nel ricostruire un quadro attendibile dei costi relativi al funzionamento del sistema detentivo per stranieri attraverso le fonti ufficiali impongono una revisione complessiva del sistema di raccolta e pubblicazione dei dati relativi ai costi dei Cpr. **L'assenza di trasparenza nella spesa pubblica sostenuta per il funzionamento dei Cpr rende impossibile valutare i costi e i benefici di uno dei tasselli più controversi della politica migratoria italiana.**

I costi di gestione

Secondo i risultati della nostra ricerca condotta sul periodo 2018-2021, il costo complessivo del sistema di detenzione per stranieri risulta essere di **quasi 53 milioni di euro**, il 72% dei quali relativi a pagamenti erogati agli enti gestori (cfr. tabella n. 5).

TABELLA 5. Il costo del sistema detentivo per stranieri, 2018-2021

	numero centri attivi	Importo pro-capite prodie medio	Costi maturati da ente appaltante per gestione centro	Costi manutenzione ordinaria	Costi manutenzione straordinaria	Totale
2018	7	30,97 €	11.828.290,35 €	1.639.968,40 €	1.268.856,73 €	14.737.115,48 €
2019	8	29,94 €	12.419.576,79 €	1.729.074,42 €	1.609.540,14 €	15.758.191,35 €
2020	10	29,38 €	8.214.266,32 €	1.037.198,66 €	4.105.035,35 €	13.356.500,33 €
2021	10	33,56 €	5.707.261,42 €	1.100.083,63 €	2.300.641,65 €	9.107.986,70 €
Totale		30,96 €	38.169.394,88 €	5.506.325,11 €	9.284.073,87 €	52.959.793,86 €

Il nostro calcolo rappresenta tuttavia un'approssimazione per difetto, in particolare a causa dell'incompletezza delle risposte che abbiamo ottenuto da diverse delle Prefetture interpellate²¹. **È inoltre molto probabile che le cifre comunicateci non includano le somme spese per il pagamento delle utenze** o gli importi sostenuti per i più importanti interventi di riconversione, allestimento e/o riqualificazione dei Centri.

Pur con tutti i suoi limiti, il vantaggio della nostra metodologia di ricostruzione dei costi del sistema detentivo per stranieri risiede nel fatto che essa ci consenta, seppure per approssimazione, di ricostruire il dettaglio dei costi sostenuti dalle singole Prefetture per la gestione dei diversi Cpr esistenti. Secondo le nostre elaborazioni, il costo medio annuo di un singolo Cpr nel periodo 2018-2021 si aggira intorno al milione e mezzo di euro, inclusi tutti i costi di manutenzione, mentre il costo medio annuo di un posto all'interno di un Cpr è di quasi 21 mila euro.

Come illustrato nella tabella n. 6, alcuni Cpr hanno costi di gestione notevolmente più alti. **La prospettiva cambia, tuttavia, se si guarda al costo medio annuo complessivo o al costo medio annuo per posto.** Nel primo caso sono naturalmente i Cpr con una capienza effettiva media maggiore nel periodo considerato a registrare i costi più alti, vale a dire Roma e Torino. Nel secondo caso, all'opposto, il costo medio per posto più

elevato viene tendenzialmente registrato nei Cpr con una capienza effettiva media più bassa nel periodo.

Una importante eccezione è rappresentata da Caltanissetta e Brindisi, che registrano costi molto elevati su entrambi gli indicatori. Tali cifre sono spiegate dal fatto che **entrambi i Cpr insistono in una struttura polifunzionale al cui interno è ospitato anche un centro di accoglienza per richiedenti asilo (Cpa).** Nel rispondere alle nostre richieste di dati, in entrambi i casi le Prefetture hanno riferito che la gestione di Cpr e Cpa è in gran parte promiscua e ciò rende, di conseguenza, impossibile calcolare l'esatto ammontare delle spese sostenute per la gestione delle due strutture.

Il problema della gestione promiscua è stato sulla carta risolto nel 2020, quando l'affidamento della gestione delle due strutture è avvenuto all'esito di gare separate. Cionondimeno, **tanto Brindisi che Caltanissetta continuano ad essere gestiti in una condizione di promiscuità de facto**, dato che sono affidati al medesimo ente gestore, il quale utilizzando le medesime risorse umane può agevolmente fare economia e massimizzare i profitti.

Il caso di Brindisi e Caltanissetta riproduce in scala ridotta il problema della confusione delle spese sostenute per l'accoglienza e quelle sostenute per i Cpr che abbiamo già visto emergere analizzando i capitoli di spesa del rendiconto generale dello stato.

²¹ Ad esempio, le cifre riportate nella tabella n. 5 non riportano in maniera completa l'importo per la gestione del Cpr di Palazzo San Gervasio, poiché la competente Prefettura non ha fornito il dato relativo al 2020 e al 2021, ma solamente quello relativo al primo bimestre del 2020, né i costi relativi alle manutenzioni ordinarie eseguite presso il Cpr di Brindisi Restinco.

TABELLA 6. Costo medio annuo per Cpr, 2018-2021

	Capienza effettiva (media)	Pro- capite/ pr-odie (media)	Costi maturati da ente appaltante per gestione centro	Costi manutenzione ordinaria	Costi manutenzione straordinaria	Totale	costo medio annuo per posto
Bari	54	32,02 €	784.041,26 €	50.642,17 €	190.415,56 €	1.025.098,99 €	18.983,31 €
Brindisi	47,5	34,75 €	1.688.528,73 €	0,00 €	342.815,25 €	2.031.343,98 €	42.765,14 €
Caltanissetta	50	23,76 €	2.328.003,34 €	166.496,42 €	351.153,89 €	2.845.653,65 €	56.913,07 €
Gradisca d'Isonzo (GO)	82	33,33 €	974.313,34 €	137.226,87 €	241.030,84 €	1.352.571,05 €	16.494,77 €
Macomer (NU)	50	33,75 €	649.299,50 €	166.704,50 €	189.881,00 €	1.005.885,00 €	20.117,70 €
Milano	42	33,31 €	395.864,58 €	96.019,18 €	209.970,88 €	701.854,64 €	16.710,82 €
Palazzo San Gervasio (PZ)	74,5	27,86 €	426.665,73 €	205.597,77 €	27.847,32 €	660.110,82 €	8.860,55 €
Roma	159,75	33,64 €	1.409.007,43 €	475.023,08 €	384.551,88 €	2.268.582,39 €	14.200,83 €
Torino	115,25	32,45 €	1.469.990,89 €	246.029,56 €	629.221,30 €	2.345.241,75 €	20.349,17 €
Trapani	43,5	27,29 €	533.039,08 €	32.817,01 €	74.571,92 €	640.428,01 €	14.722,48 €
Totale	71,85	31,21 €	1.065.875,39 €	157.655,66 €	264.145,98 €	1.487.677,03 €	20.705,32 €

I costi della manutenzione straordinaria

L'analisi dell'andamento dei costi di manutenzione dei Cpr consente di gettare luce su uno degli aspetti più critici del funzionamento del sistema detentivo per stranieri in Italia. Come illustrato nel capitolo 2, **la storia dei luoghi di trattenimento per stranieri in Italia è punteggiata da continui episodi di danneggiamento delle strutture**, che hanno sovente ridotto la capacità del sistema a causa delle necessità di interventi di manutenzione straordinaria.

La nostra analisi si concentra sul periodo 2018-2021, in cui si è, come accennato in precedenza, tornato ad investire sulla detenzione amministrativa degli stranieri, cercando di riportare il sistema detentivo alla sua capacità originaria. Tale tentativo si è tuttavia immediatamente scontrato con la necessità di nuove chiusure, con conseguente dispendio di risorse pubbliche per il rinnovo dei locali.

I dati raccolti ci dicono infatti che **dei quasi 15 milioni spesi per la manutenzione dei Cpr nel periodo 2018-2021, il 62% è stato speso per interventi di manutenzione straordinaria** (cfr. tabella n. 7). La crescita dei costi di manutenzione straordinaria sembra in particolare coincidere con un periodo di riduzione

della capacità ricettiva del sistema detentivo, dato che si spiega con tutta probabilità con la necessità di interventi di ristrutturazione a seguito di episodi di devastazione che hanno portato alla chiusura parziale di alcuni Cpr (cfr. grafico n. 4).

L'ipotesi sembra ulteriormente supportata dalla circostanza che i dati in nostro possesso mostrino **una forte correlazione tra i tempi di permanenza all'interno dei Cpr e la crescita dei costi di manutenzione straordinaria**. Anticipando dati che discuteremo più approfonditamente nel prossimo capitolo, il grafico n. 5 mostra chiaramente che il prolungamento del periodo di permanenza medio all'interno dei Cpr coincide con il picco di spesa per le manutenzioni straordinarie.

Tali cifre non fanno che confermare un dato già evidenziato, seppure senza l'ausilio di un'analisi sistematica dei costi di gestione, dal documento programmatico del 2013 sui Cie. Vale a dire che **il prolungamento dei tempi di detenzione ha una incidenza immediata e diretta sulla crescita della spesa sostenuta per la gestione dei Cpr**. Tempi di permanenza più lunghi aumentano tensione e conflittualità all'interno dei Cpr, portando ad un immediato incremento dei costi di manutenzione straordinaria.

TABELLA 7. Costi di manutenzione dei Cpr, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Totale
Manutenzioni ordinarie	1.639.968,40 €	1.729.074,42 €	1.037.198,66 €	1.100.083,63 €	5.506.325,11 €
Manutenzioni straordinarie	1.268.856,73 €	1.609.540,14 €	4.105.035,35 €	2.300.641,65 €	9.284.073,87 €
Totale	2.908.825,13 €	3.338.614,56 €	5.142.234,01 €	3.400.725,28 €	14.790.398,98 €

GRAFICO 4. Correlazione tra costi di manutenzione e capacità del sistema detentivo

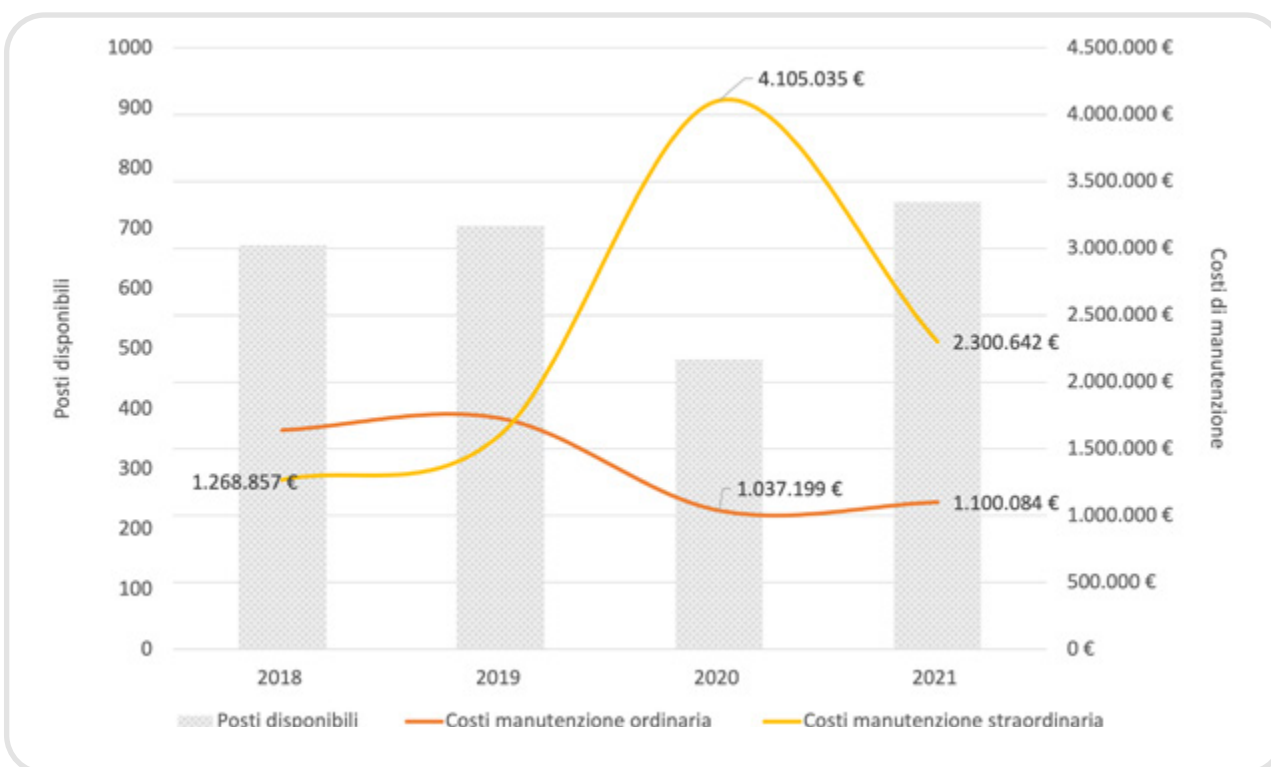
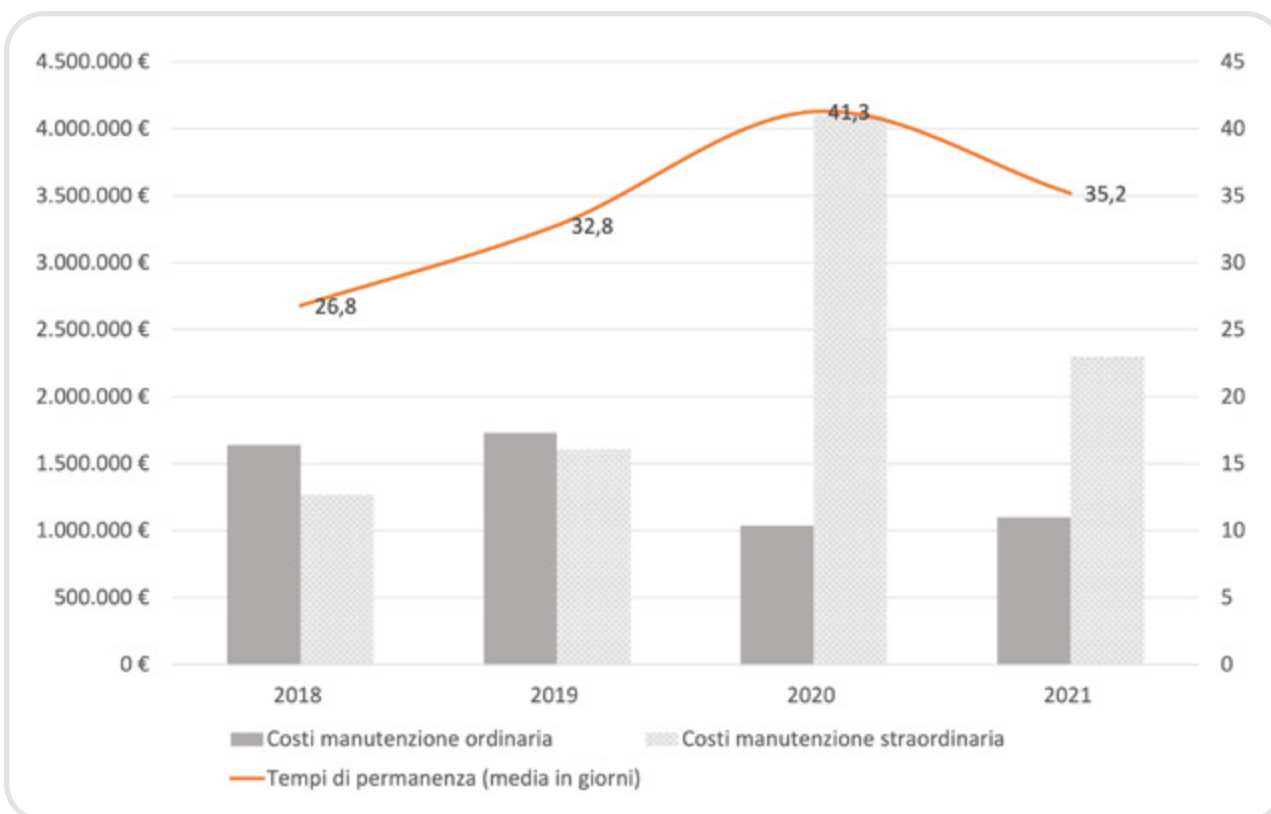


GRAFICO 5. Relazione tra tempi di permanenza e costi manutenzione



4 - LA POPOLAZIONE TRATTENUTA

4.1 - Linee di tendenza generali

Il primo dato da cui partire per analizzare l'andamento della popolazione trattenuta nei centri di detenzione per stranieri è il **dato sulle presenze al 31 dicembre di ciascun anno**, dato che ricaviamo dalla relazione del Ministero dell'Interno sul sistema di accoglienza. In media, tra 2014 e 2021 le presenze a fine anno sono state di 406 persone circa. Come si evince dal grafico n. 6, l'andamento è oscillatorio, anche se a partire dal 2018 i dati mostrano un chiaro incremento delle presenze. Nel quadriennio 2018-2021 in media si registrano 519 presenze a fine anno, laddove nel quadriennio precedente il medesimo dato si attestava su 293 presenze.

Il dato sulle presenze è molto condizionato dalla capacità del sistema detentivo. La brusca crescita del 2018 è ad esempio sicuramente da imputarsi ad un aumento nel numero di centri operativi e di posti disponibili tra 2017 e 2018. Il trend in decrescita negli anni successivi al 2018 sembra anch'esso da potersi imputare alla forte oscillazione della capacità del sistema detentivo, dovuta alle continue chiusure per ristrutturazione che hanno sovente ridotto i posti effettivamente disponibili (cfr. capitolo 2).

Il dato sugli **ingressi si riferisce invece al totale di persone che hanno fatto ingresso all'interno di una struttura detentiva per stranieri nell'anno considerato.** I dati raccolti nel corso della nostra ricerca mostrano una tendenza fortemente oscillatoria nel numero di ingressi, di forte decrescita fino 2016 e di parziale ripresa fino al 2021 (cfr. grafico n. 6). Spiegare l'andamento del numero di ingressi è tuttavia più complicato, anche perché il dato è condizionato da un numero maggiore di fattori. Tra questi, quelli che hanno incidenza maggiore sono forse il numero complessivo della popolazione straniera da rimpatriare e il turnover, vale a dire la velocità con cui si liberano posti all'interno delle strutture detentive.

Avere una stima del numero di stranieri da rimpatriare è piuttosto complicato. Secondo i calcoli della [Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità \(ISMU\)](#), ad esempio, il numero di stranieri non regolarmente soggiornanti presenti in Italia è in crescita dal 2014, ed ha superato le 500mila presenze nel 2020.

Un dato più affidabile per avere un'idea del numero di stranieri non autorizzati al soggiorno in Italia presenti ogni anno è quello relativo al **numero di provvedimenti di allontanamento**, che misura il numero di persone intercettate dall'autorità di pubblica sicurezza per le quali è stato emesso un ordine di allontanamento nelle forme di un'espulsione o di un respingimento differito.

GRAFICO 6. Presenze, ingressi e uscite per rimpatrio dai Cie/Cpr, 2011-2021

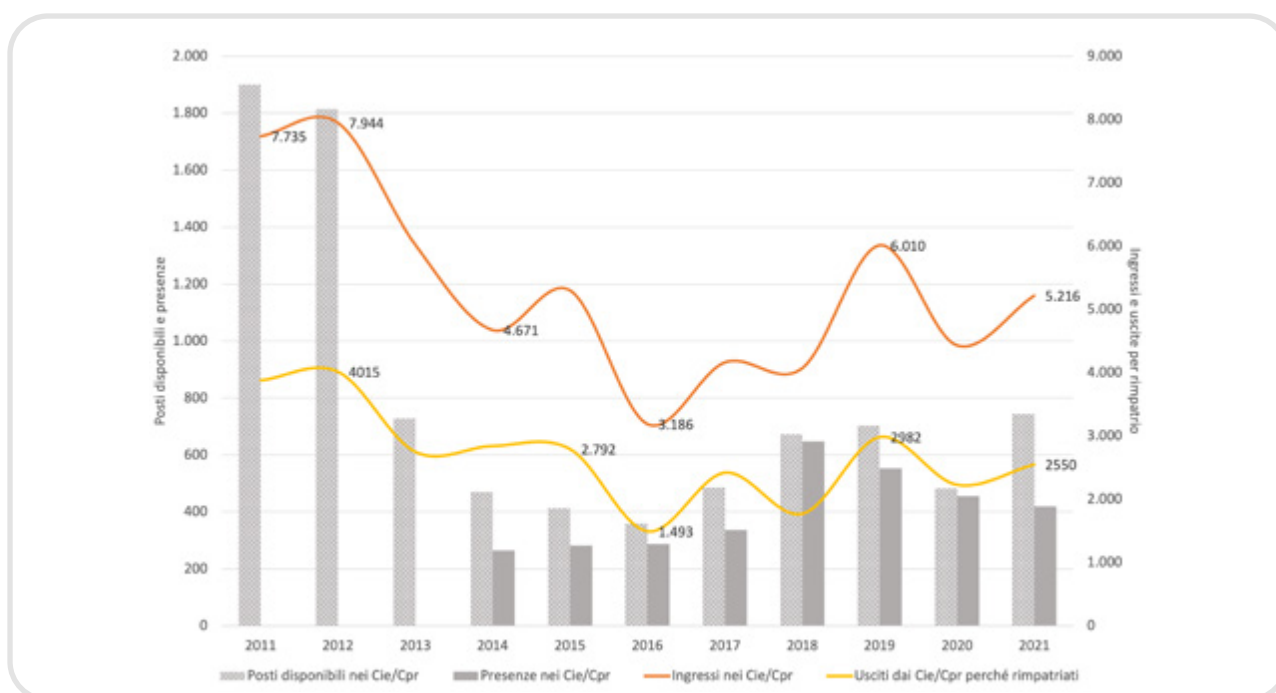
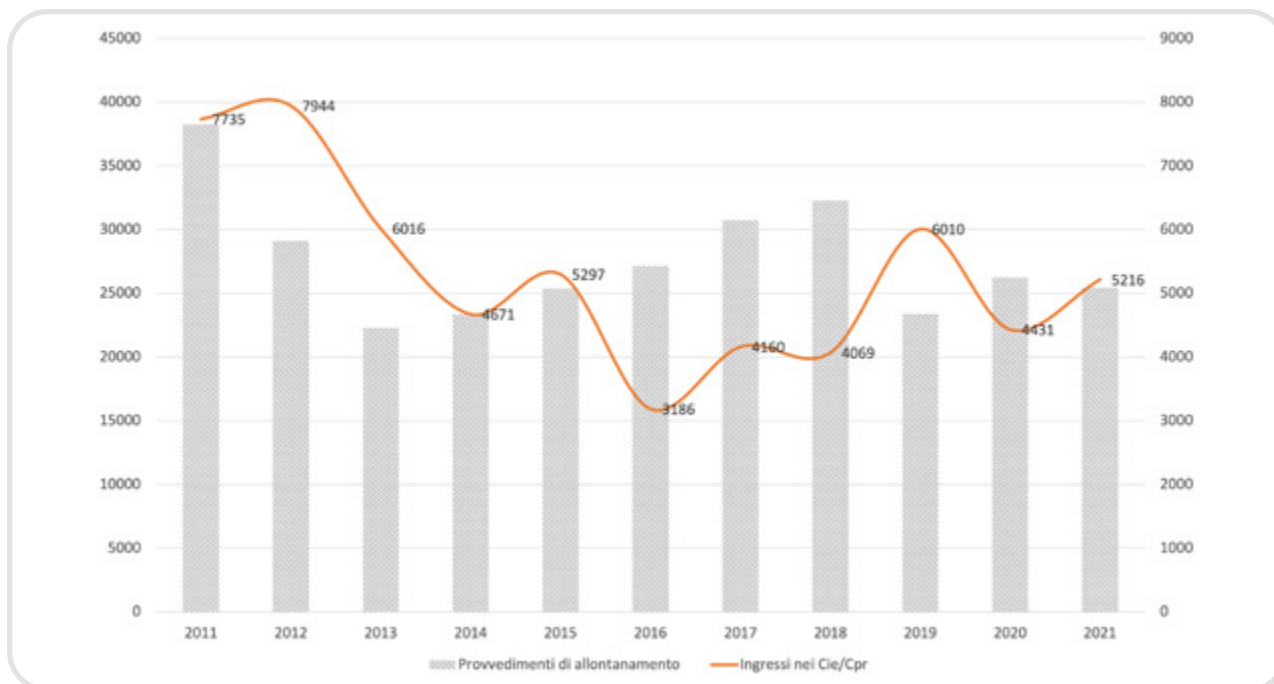


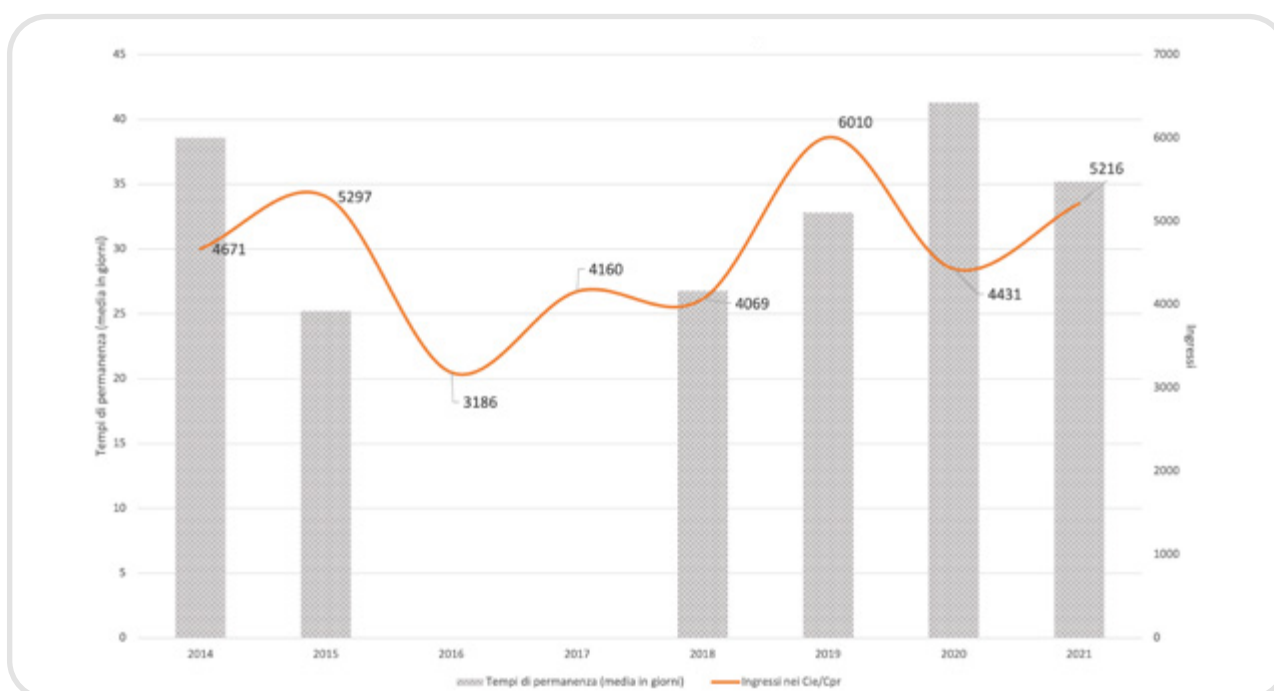
GRAFICO 7. Provvedimenti di allontanamento e ingressi nei Cie/Cpr, 2011-2021



L'andamento del numero di provvedimenti di allontanamento sembra a grandi linee riflettere quello degli ingressi nei centri di detenzione (cfr. grafico n. 7). Decrescita fino al 2014 (23333 provvedimenti a fronte dei 38231 del 2011) e poi ripresa fino al 2019 (anno in cui si registra un calo di quasi 9000 provvedimenti rispetto al 2018), quando comincia una fase più incerta

condizionata dall'impatto del Covid-19 sulle politiche di rimpatrio. Interessante notare come tra 2014 e 2017, pur in presenza di una crescita del numero di provvedimenti di allontanamento adottati, non si registra una parallela crescita del numero di ingressi nelle strutture detentive.

GRAFICO 8. Permanenza media nei Cie/Cpr, 2014-2021



Un indicatore per misurare il tasso di turnover all'interno dei centri è il tempo di permanenza medio, vale a dire la durata media (in giorni) del trattenimento, calcolata su base annuale. Facendo riferimento ai dati pubblicati dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica per gli anni 2014-2015 e dal Garante nazionale dei diritti per le persone private della libertà personale per il periodo 2018-2021, notiamo una forte oscillazione del periodo di permanenza medio. In particolare, tra 2015 e 2020 si passa da 25,2 a 41,3 giorni di trattenimento in media, per poi scendere nuovamente a 35,2 nel 2021 (cfr. grafico n. 8).

Alla crescita del tempo di permanenza medio dovrebbe corrispondere una parallela riduzione del turnover e, dunque, una riduzione del numero degli ingressi. Se ciò non avviene è perché l'aumento della capacità del sistema consente, pure in un frangente in cui si resta più a lungo in detenzione, di aumentare il numero di persone che possono essere detenute. Ciò si vede soprattutto tra 2018 e 2019, quando aumentano sia permanenza giornaliera media che numero di ingressi. In questi stessi anni cresce anche il numero di posti disponibili.

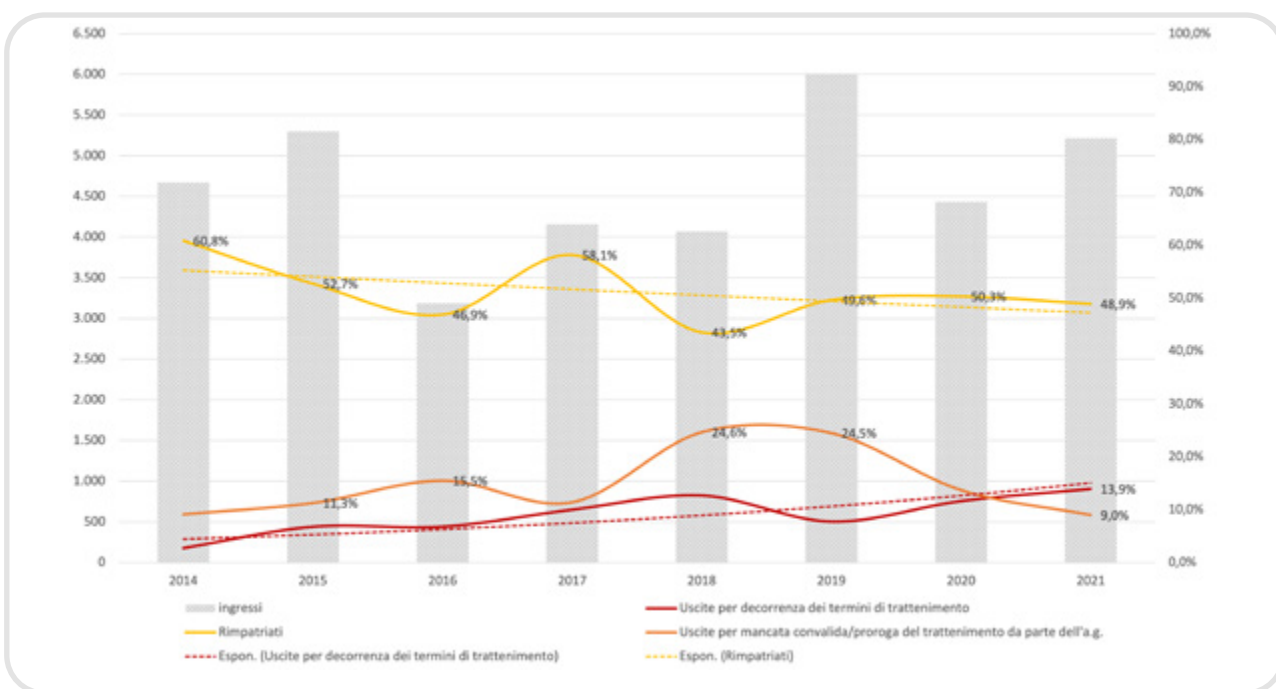
Come accennato, **il dato sul tempo di permanenza medio all'interno dei centri di detenzione per stranieri è un chiaro indicatore che chi vi fa ingresso vi resti sempre più a lungo.** È difficile, tuttavia, spiegare le ragioni di tale crescita.

In primo fattore da considerare è senza dubbio **la trasformazione del quadro normativo.** Nel periodo considerato i termini massimi di trattenimento sono stati elevati diverse volte (cfr. capitolo 2), ma non è detto che chi fa ingresso all'interno di un centro di detenzione per stranieri vi resti fino a decorrenza dei termini. Sulle probabilità di uscita anticipata incidono molto le prassi dell'autorità giudiziaria, cui è attribuito il potere di convalidare o prorogare i provvedimenti di trattenimento, o ancora la probabilità di essere rapidamente rimpatriati.

Se consideriamo i dati sui principali motivi di uscita dai centri di detenzione per stranieri (cfr. grafico n. 9), notiamo che **la percentuale di persone rimpatriate sul numero di ingressi presenta una linea di tendenza in decrescita nel periodo 2014-2021,** con una media del 48,3% nel secondo quadriennio a fronte di una media del 55,1% nel primo.

Parallelamente **la percentuale di persone in uscita a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria cresce fino al 2018, per poi diminuire drasticamente.** Non a caso, è proprio partire dal 2018 che, come visto, si registra un aumento dei tempi di permanenza media. Ciò si riflette sull'aumento della percentuale di persone che resta in detenzione fino a decorrenza termini, che 2021 raggiunge il 13,9% degli ingressi²².

GRAFICO 9. Incidenza dei principali motivi di uscita dai Cpr sul totale degli ingressi, 2014-2021



²² A fronte di una media del quadriennio 2014-2017 pari al 6,5%, il secondo quadriennio fa registrare una media dell'11,2% di uscite per decorrenza termini.

Nel complesso i dati che abbiamo raccolto suggeriscono che **nel periodo 2014-2021 sia sensibilmente aumentato il periodo di tempo che le persone spendono in detenzione**. Ciò senza dubbio a causa dell'aumento dei termini massimi di trattenimento, ma anche della minore propensione dell'autorità giudiziaria a sindacare le ragioni dei provvedimenti di trattenimento adottati dai questori. **All'aumento del tempo mediamente speso in detenzione non corrisponde tuttavia una maggiore efficacia della politica di rimpatrio**. Al contrario, la percentuale dei rimpatri effettivamente eseguiti sul numero di ingressi nei Cie/Cpr registra una tendenza alla decrescita.

4.2 - Le nazionalità

I dati raccolti sulla nazionalità delle persone in transito (ingressi-uscite) dai centri di detenzione per stranieri sono parziali.

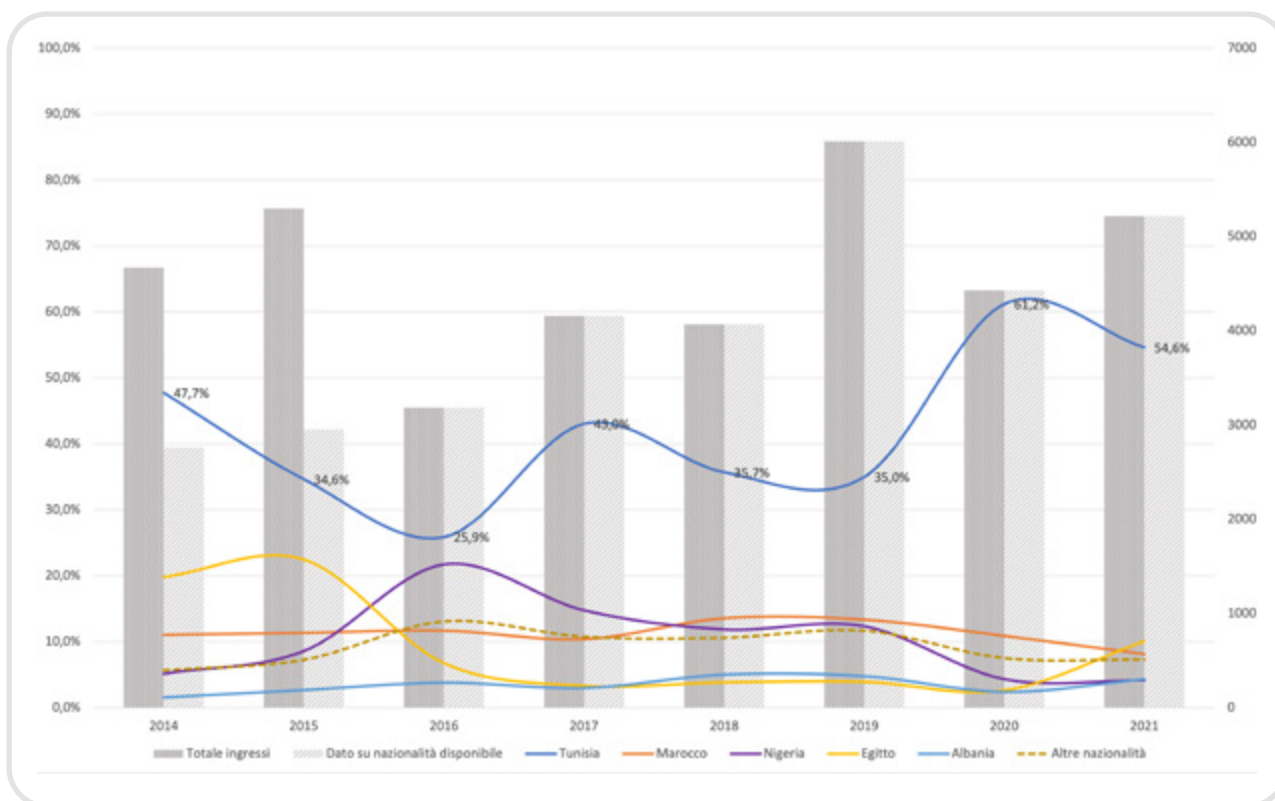
A causa di mancate o incomplete risposte da parte delle Questure interpellate, ci manca il dato sulla nazionalità di circa 4200 persone, vale a dire il 15,7%

degli oltre 37000 cittadini stranieri che hanno fatto ingresso in un centro tra 2014 e 2021. I dati mancanti si concentrano in particolare nel 2014 e nel 2015, anni per i quali ci manca la nazionalità di circa il 40% degli stranieri in ingresso.

Ancora più frammentato il quadro dei dati a nostra disposizione sulla nazionalità delle persone in uscita dai centri. Per quanto riguarda le persone rimpatriate, ci mancano informazioni sulla nazionalità di circa il 20% delle oltre 19 mila persone rimpatriate tra 2014 e 2021, ma il gap nei dati è distribuito equamente su tutto il periodo. Più lacunosi sono i dati che abbiamo raccolto sulle nazionalità delle persone in uscita per decorrenza dei termini o per un provvedimento di mancata convalida o proroga del trattenimento dell'autorità giudiziaria²³. In questo caso siamo totalmente privi di dati per il periodo 2014-2017 e anche sul quadriennio 2018-2021 i dati raccolti presentano qualche lacuna²⁴.

Nonostante le lacune, i dati a nostra disposizione ci consentono di svolgere qualche considerazione sulla nazionalità delle persone che transitano nei centri di detenzione per stranieri e la loro diversa traiettoria.

GRAFICO 10. Ingressi nei Cie/Cpr (principali nazionalità), 2014-2021



²³ La competenza a convalidare e/o prorogare i provvedimenti di trattenimento è dei Giudici di Pace o, nel caso in cui il trattenuto sia un richiedente asilo, del Tribunale in composizione monocratica.

²⁴ In particolare, ci manca il 4,7% dei dati relativi alla nazionalità di coloro che escono per mancate convalida o proroga da parte dell'autorità giudiziaria e il 38,6% dei dati relativi alla nazionalità delle persone in uscita per decorrenza dei termini di trattenimento.

Nell'analisi che segue abbiamo sempre calcolato l'incidenza delle diverse nazionalità sul totale dei transitati (in ingresso o uscita) di cui ci è nota la nazionalità.

Il dato più evidente che emerge analizzando i dati sulle nazionalità degli stranieri in ingresso nei centri di detenzione per stranieri è che i cittadini di nazionalità tunisina rappresentano la componente preponderante.

Nel periodo 2014-2021 i tunisini rappresentano il 42,9% delle oltre 32 mila persone in ingresso in un Cie/Cpr di cui la nazionalità ci è nota. Seguono i cittadini di nazionalità marocchina e nigeriana, che incidono rispettivamente per un 11,3% e 10,2%, e gli egiziani, che rappresentano il 7,9%. Nessuna delle altre nazionalità in ingresso raggiunge il 5%.

I tunisini rimangono la prima nazionalità in ingresso in tutto il periodo considerato, con un significativo incremento dell'incidenza nel secondo quadriennio, quando coprono in media il 46,6% degli ingressi annuali; nel quadriennio 2014-2017 rappresentavano il 37,8% del totale. Parallelamente alla crescita dei tunisini in ingresso, diminuisce l'incidenza di cittadini di nazionalità nigeriana ed egiziana. Per gli egiziani, la cui decrescita è stata più marcata dal 2015 in poi, si registra una inversione di tendenza nel 2021, quando gli ingressi toccano il 10% dopo anni in cui non avevano mai avuto una incidenza superiore al 4%. Più stabile nel tempo l'incidenza sul totale degli ingressi dei cittadini di origine

marocchina e albanese, che rimane in media del 11,3% e del 3,4% all'anno per tutto il periodo considerato.

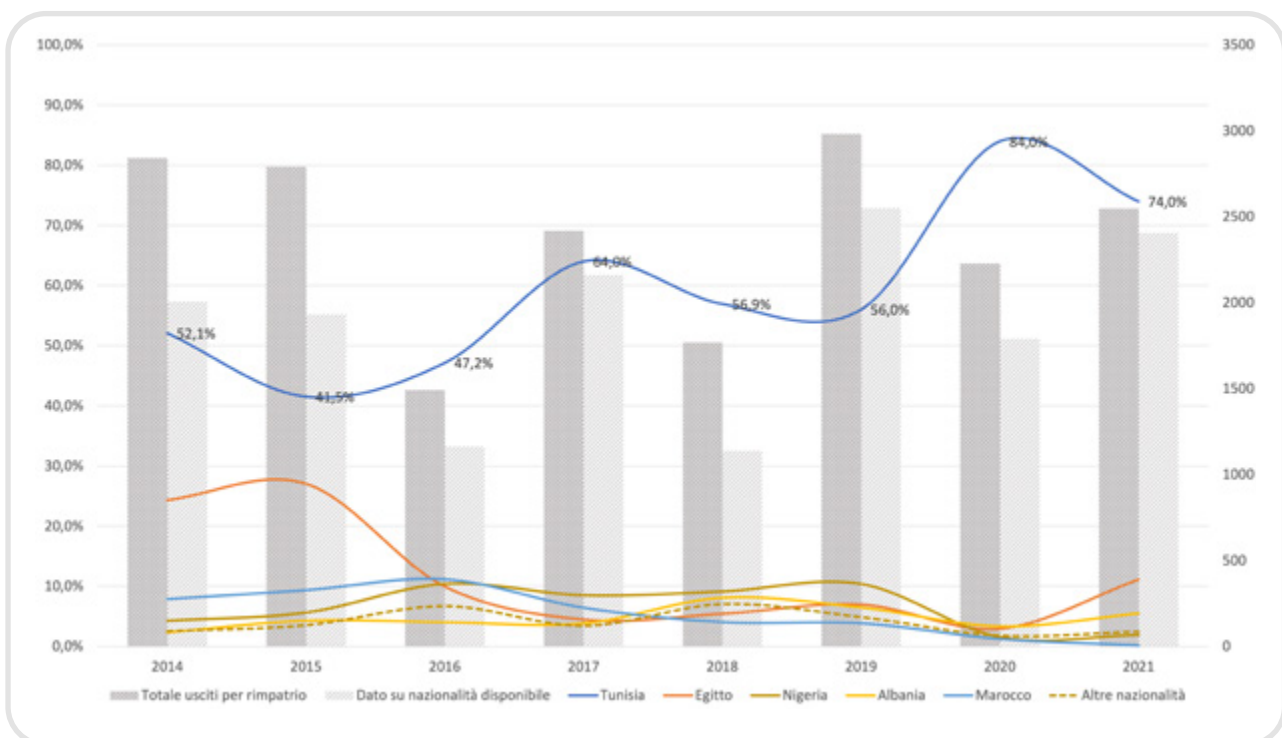
Il rapporto tra le diverse nazionalità cambia tuttavia profondamente a seconda dei motivi d'uscita dai centri.

Se si prendono in considerazione i dati sulla nazionalità degli stranieri rimpatriati nel periodo 2014-2021 si nota ad esempio che l'incidenza dei cittadini di nazionalità tunisina si fa ancora più significativa, raggiungendo il 60,3% degli oltre 15 mila su 19 mila stranieri rimpatriati di cui la nazionalità ci è nota. La media annuale resta sempre stabilmente sopra il 50%, passando dal 51,2% del primo quadriennio al 67,7% del secondo quadriennio. Nessun'altra nazionalità incide sopra il 10% del totale, con la sola eccezione degli egiziani che nel quadriennio 2014-2017 rappresentavano in media il 16,5% degli stranieri rimpatriati annualmente, salvo poi scendere al 6,6% nel secondo quadriennio.

I dati sulle uscite per provvedimento di mancata convalida o proroga da parte dell'autorità giudiziaria o per decorrenza dei termini di trattenimento

mostrano tuttavia un rapporto molto più bilanciato tra le diverse nazionalità. Ad esempio, nel quadriennio 2018-2021, i cittadini di nazionalità tunisina sono in media il 27,8% degli stranieri rilasciati a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria e solo il 12,6% del totale di quelli rilasciati per decorrenza termini, su cui i cittadini marocchini hanno una incidenza quasi doppia (in media pari al 22,9%).

GRAFICO 11. Rimpatri dai Cie/Cpr, principali nazionalità, 2014-2021



Tali dati suggeriscono che le persone in ingresso in un centro di detenzione per stranieri abbiano destini radicalmente differenti a seconda della nazionalità d'origine. Alcuni sono destinati ad essere rimpatriati con maggiore probabilità, mentre altri hanno più probabilità di restare in detenzione fino a decorrenza termini. La differenza può essere meglio apprezzata se si guarda alla incidenza dei motivi d'uscita sul totale degli ingressi per singola nazionalità.

Ad esempio, se consideriamo il quadriennio 2018-2021, su cui abbiamo dati più completi, notiamo che a fronte di una incidenza media annuale dei rimpatri del 48,3% sugli ingressi, le persone con maggiore probabilità di essere rimpatriate sono gli stranieri di nazionalità tunisina, egiziana e albanese (cfr. grafico n. 12). Secondo i nostri dati, infatti, **in media la percentuale di tunisini annualmente rimpatriati da un Cpr è stata del 57,6%, del 53% quella degli egiziani e del 54,5% degli albanesi.** Molto al di sotto della media generale è invece la percentuale di persone effettivamente rimpatriate dei cittadini marocchini (ogni anno in media solo il 6,5% dei marocchini in ingresso è effettivamente rimpatriato), nigeriani (23,3%) e rumeni (9,7%).

Sempre nel medesimo quadriennio, **sono i cittadini gambiani e algerini**, e in misura minore anche i cittadini di nazionalità marocchina, **a registrare una maggiore probabilità di subire lunghi periodi di detenzione fino a decorrenza dei termini di trattenimento.** Come

mostra il grafico n. 13, ogni anno in media rispettivamente il 26,7%, 27,3% e 15,5% del totale degli ingressi di quelle nazionalità resta in detenzione fino a decorrenza termini, a fronte di una media generale del periodo del 11,2%.

Come accennato, il dato sulle uscite per decorrenza termini è un indicatore dell'efficacia della politica di rimpatrio. Non è un caso se nel periodo considerato **le nazionalità con maggiore probabilità di restare a lungo in detenzione abbiano una probabilità di essere rimpatriate molto più bassa della media generale**, rispettivamente del 15% per i cittadini gambiani, 5,8% per gli algerini e 6,6% per gli stranieri di origine marocchina.

Gli unici ad avere una probabilità molto bassa di subire lunghi periodi di detenzione sono i cittadini tunisini, che nel periodo 2018-2021 in media solo nel 1,9% dei casi resta in un Cpr fino a decorrenza dei termini di trattenimento. Questo dato, combinato ai dati sull'incidenza dei rimpatri per nazionalità illustrati in precedenza, **sembra suggerire che negli ultimi anni i Cpr si siano progressivamente specializzati nella gestione dei rimpatri accelerati dei tunisini.**

Se consideriamo infine i dati sulle uscite a seguito di **un provvedimento di mancata convalida o proroga** da parte dell'autorità giudiziaria, notiamo la maggiore incidenza dei cittadini di nazionalità cinese e nigeriana (cfr. grafico n. 14).

GRAFICO 12. Incidenza dei rimpatri sul totale degli ingressi per nazionalità, 2018-2021

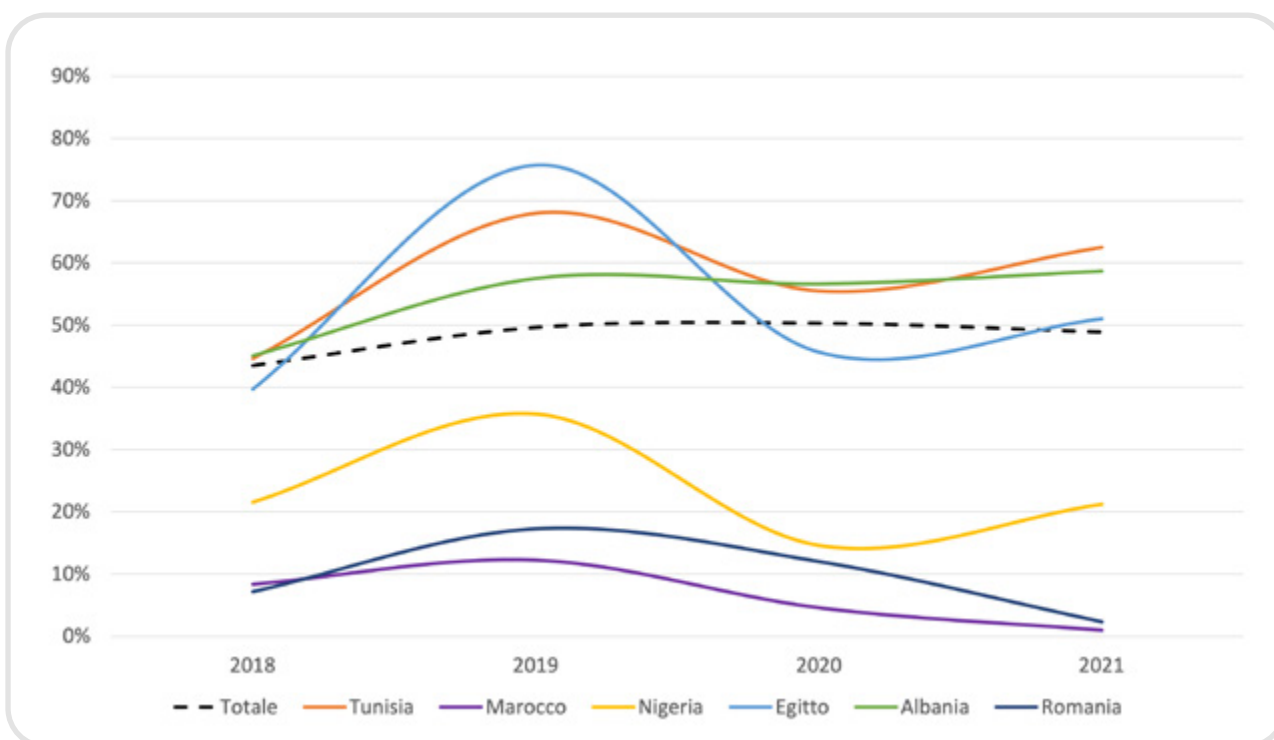


GRAFICO 13. Incidenza uscite per decorrenza termini sul totale degli ingressi per nazionalità, 2018-2021

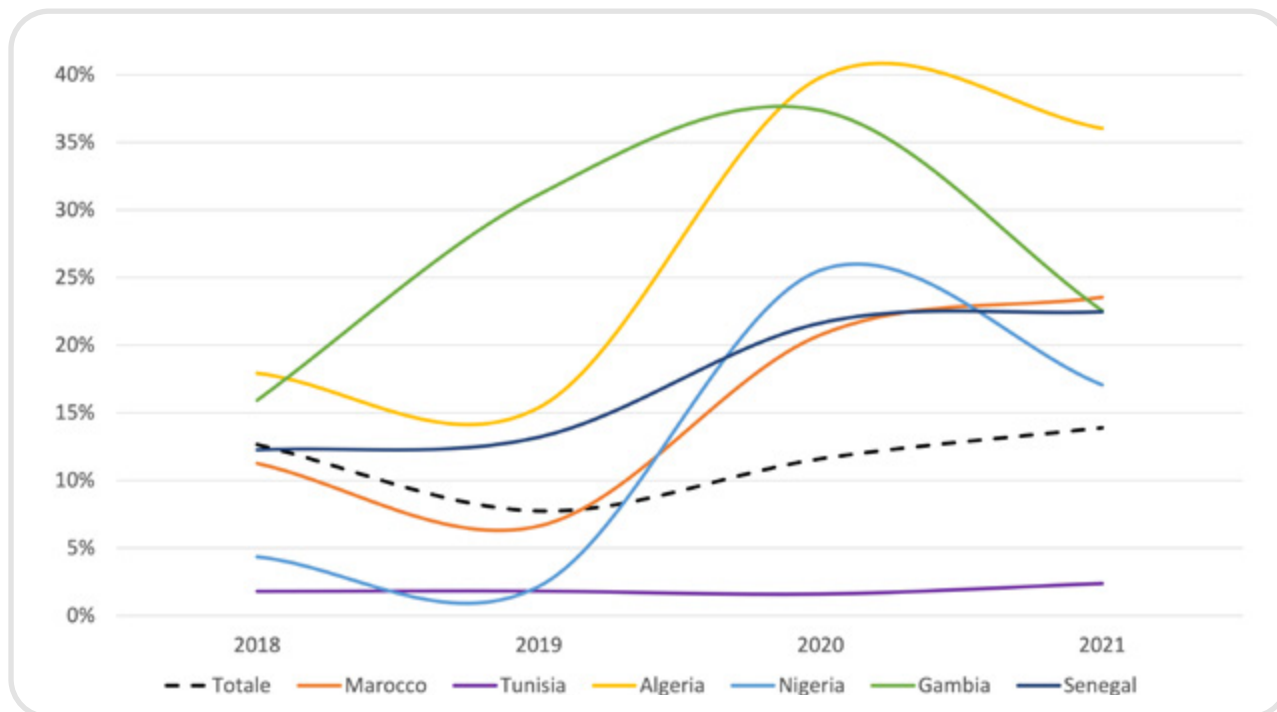
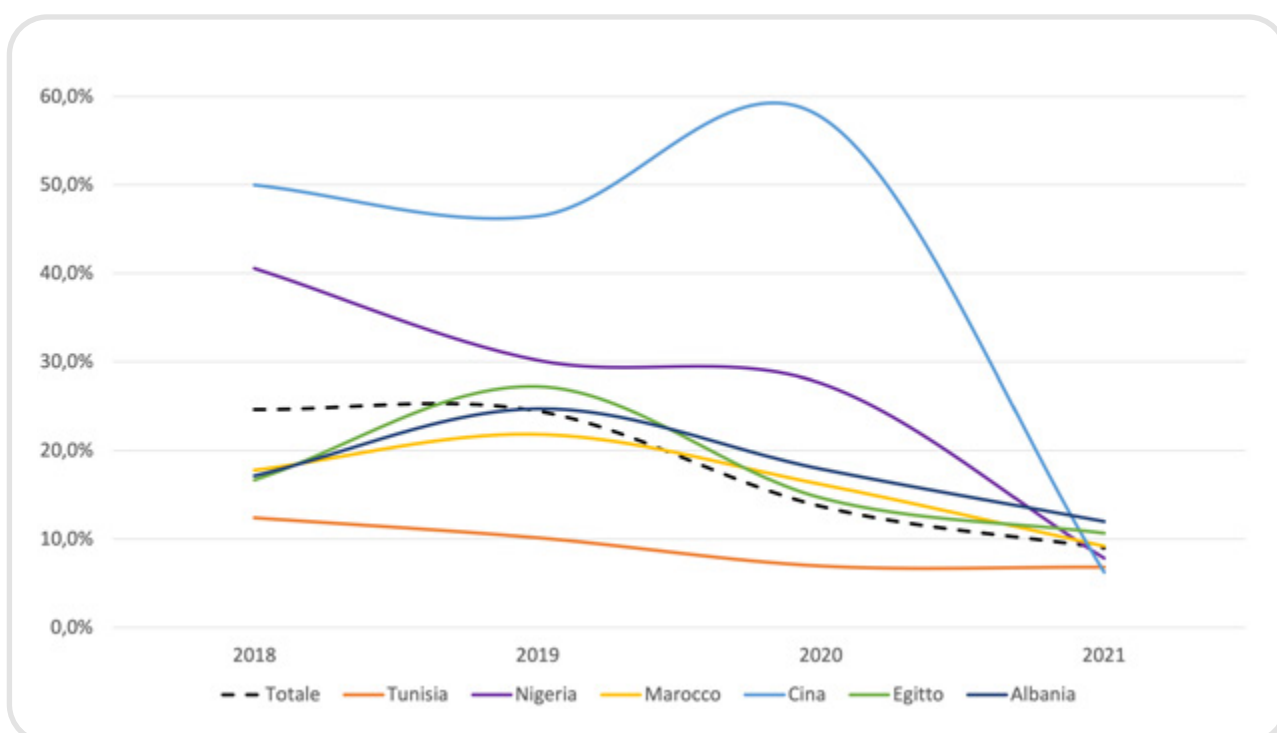


GRAFICO 14. Incidenza delle uscite per provvedimento a.g. sul totale degli ingressi per nazionalità, 2018-2021



Nel quadriennio 2018-2021 queste nazionalità registrano una media del 40% e 26,8% di uscite per provvedimento dell'autorità giudiziaria, a fronte di una media generale del periodo del 18%.

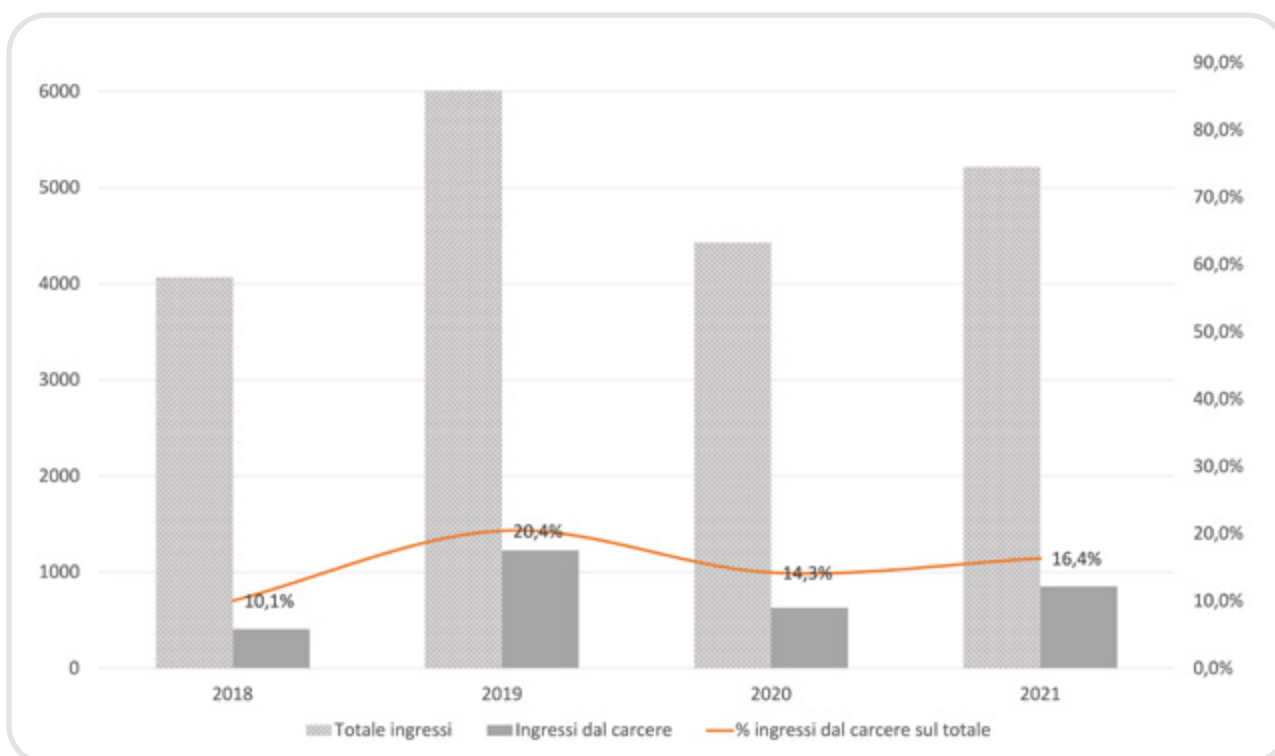
Il dato sulle uscite per mancata convalida o proroga è **un indice della propensione dell'autorità giudiziaria a sindacare più attentamente le ragioni del provvedimento di trattenimento adottato dalla Questura**. In questo caso, il fatto che i cittadini di nazionalità cinese o nigeriana abbiano una probabilità di vedere il provvedimento di trattenimento non convalidato o non prorogato significativamente maggiore rispetto alle altre nazionalità dipende dall'incidenza della popolazione femminile sul totale degli ingressi²⁵. Come vedremo nel paragrafo 4.5, l'autorità giudiziaria tende a sindacare con maggiore attenzione i provvedimenti di trattenimento assunti nei confronti delle donne.

4.3 - Gli ingressi dal carcere

Come illustrato nel capitolo 2, nel 2020 è stato stabilito che il trattenimento in un Cpr dovrebbe essere disposto prioritariamente nei confronti di coloro che siano considerati una minaccia per l'ordine e la sicurezza o siano già stati condannati anche in via non definitiva per alcuni reati²⁶. L'idea di riservare i Cpr ai cd. "pericolosi socialmente" era già emersa nel 2017, creando di fatto una certa **confusione sulle funzioni ufficiali attribuite ai centri di detenzione per stranieri**.

Le finalità di difesa sociale non rientrano infatti tra gli scopi che legittimano la detenzione amministrativa degli stranieri, il cui obiettivo ufficiale è quello di rendere possibile l'esecuzione del provvedimento di rimpatrio. **Le persone in uscita dalle carceri sono tuttavia più difficili da espellere e, di conseguenza, restano trattenuti più a lungo all'interno di un Cpr**. Ciò avviene nonostante le procedure di identificazione possano avviarsi già durante il periodo di carcerazione. **L'ulteriore periodo di trattenimento è dunque doppiamente afflittivo**, poiché in gran parte ingiustificato alla luce della scarsa probabilità di eseguire un rimpatrio.

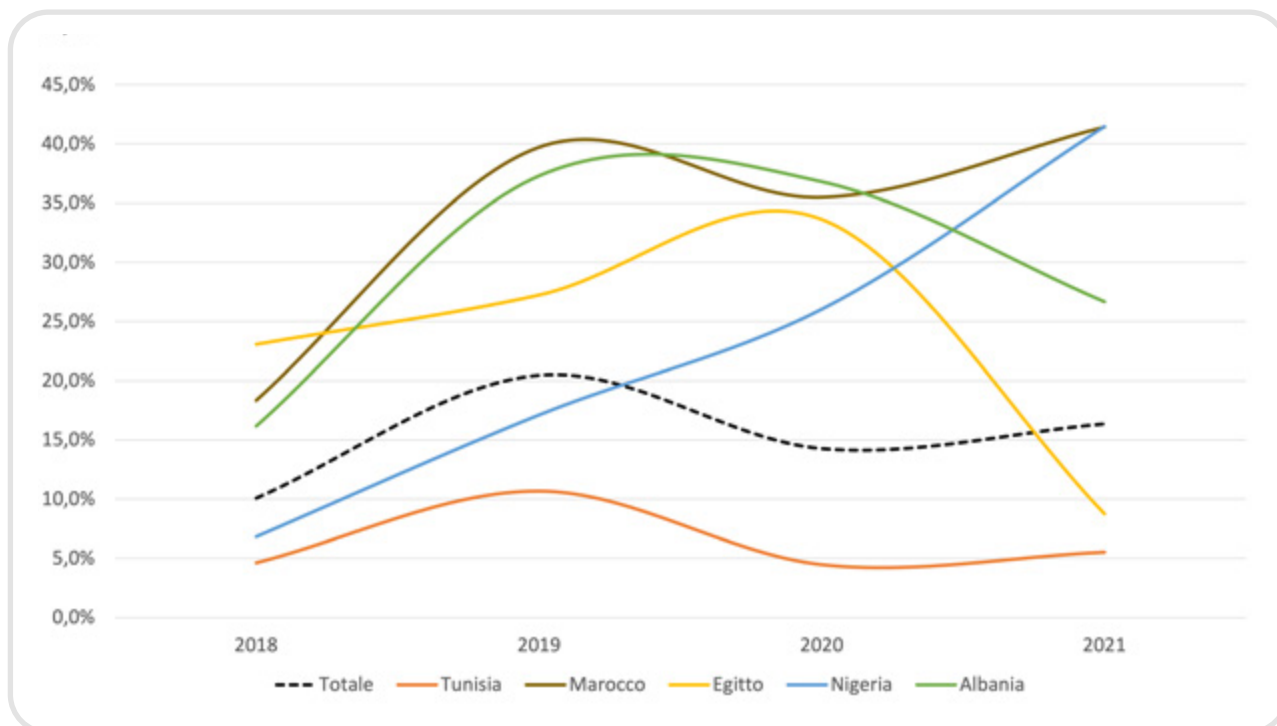
GRAFICO 15. Incidenza degli ingressi dal carcere sul totale del ingressi nei Cpr, 2018-2021



²⁵ Rispettivamente l'89% dei cittadini cinesi e il 17% dei cittadini nigeriani in ingresso in un Cpr sono donne nel periodo 2018-2021.

²⁶ Articolo 14(1.1) D.lgs n. 286/1998 inserito dal Decreto 130/2020.

GRAFICO 16. Incidenza degli ingressi dal carcere sul totale degli ingressi per nazionalità, 2018-2021



Ciò premesso, può essere interessante analizzare l'incidenza degli stranieri provenienti dal carcere sul totale degli ingressi.

Stando ai dati a nostra disposizione, nel periodo **2014-2021 circa 4500 persone hanno fatto ingresso in un centro di detenzione per stranieri provenendo direttamente dal carcere**. Questo significa circa il 12% degli oltre 37 mila ingressi nei Cie/Cpr italiani. I dati che abbiamo raccolto sono tuttavia incompleti. In particolare, per il quadriennio 2014-2017, ci mancano informazioni sugli ingressi dal carcere in alcuni dei più importanti centri attivi nel periodo, come Bari, Roma e Torino.

Anche i dati sulle nazionalità di coloro che provengono dal carcere che siamo riusciti a raccogliere sono parziali. In particolare, ci mancano dati sul 13,8% di coloro che stando, ai dati comunicatici da Questure e Ministero, risultano aver fatto ingresso in un Cie/Cpr dal carcere nel periodo 2014-2021, ma l'incidenza dei dati mancanti è significativamente più elevata nel primo quadriennio 14-17. Ciò suggerisce di concentrare la nostra analisi sul quadriennio 2018-2021, per il quale dati a nostra disposizione sono quasi completi²⁷.

Tra 2018 e 2021 l'incidenza degli stranieri provenienti dalle carceri sul totale di quelli in ingresso nei Cpr

crece sensibilmente (cfr. grafico n. 15). Si passa dal 10% del 2018, al 16,4% del 2021, con un picco nel 2019, dato sicuramente condizionato dal calo del numero di sbarchi registrato nel 2019 e della conseguente diminuzione del numero di stranieri in ingresso nei Cpr italiani appena giunti via mare (o via terra) e immediatamente respinti alla frontiera.

Venendo ai dati sulle nazionalità, i numeri assoluti suggeriscono che **a fare ingresso dal carcere siano soprattutto i cittadini di nazionalità marocchina (24,5% del totale nel quadriennio considerato), tunisina (18,2% del totale), nigeriana (9,6% del totale) e albanese (7,7% del totale)**. Tutte le altre nazionalità non superano il 5%. L'incidenza degli ex detenuti sugli ingressi nei Cpr è tuttavia molto diversa per ciascuna nazionalità.

Come mostra il grafico n. 16, alcune nazionalità hanno una incidenza doppia rispetto alla media generale degli ingressi dal carcere del quadriennio 2018-2021. In particolare, **circa il 30% dei cittadini marocchini, albanesi e rumeni in ingresso in Cpr proveniva da un carcere**, a fronte di una media generale del periodo del 15,3%. Viceversa, solo il 6,3% dei tunisini in ingresso in un Cpr proveniva da un carcere. Ciò sembra confermare il dato già emerso dall'analisi svolta nel paragrafo precedente sulle nazionalità in ingresso, vale a dire che

²⁷ Unica Questura che non ci ha comunicato i dati relativi al 2021 è quella di Milano.

gran parte delle persone che transitano in un Cpr sono cittadini tunisini appena sbarcati che vengono rimpatriati molto rapidamente.

All'opposto, ed a conferma del fatto che chi proviene dal carcere sia più difficile da espellere, finendo per rimanere più a lungo all'interno dei Cpr, **i cittadini marocchini e rumeni sono tra coloro che nel quadriennio 2018-2021 hanno tra le percentuali più basse di rimpatri eseguiti**, rispettivamente 6,5% e 9,7% a fronte di una media generale del periodo del 48,3%²⁸.

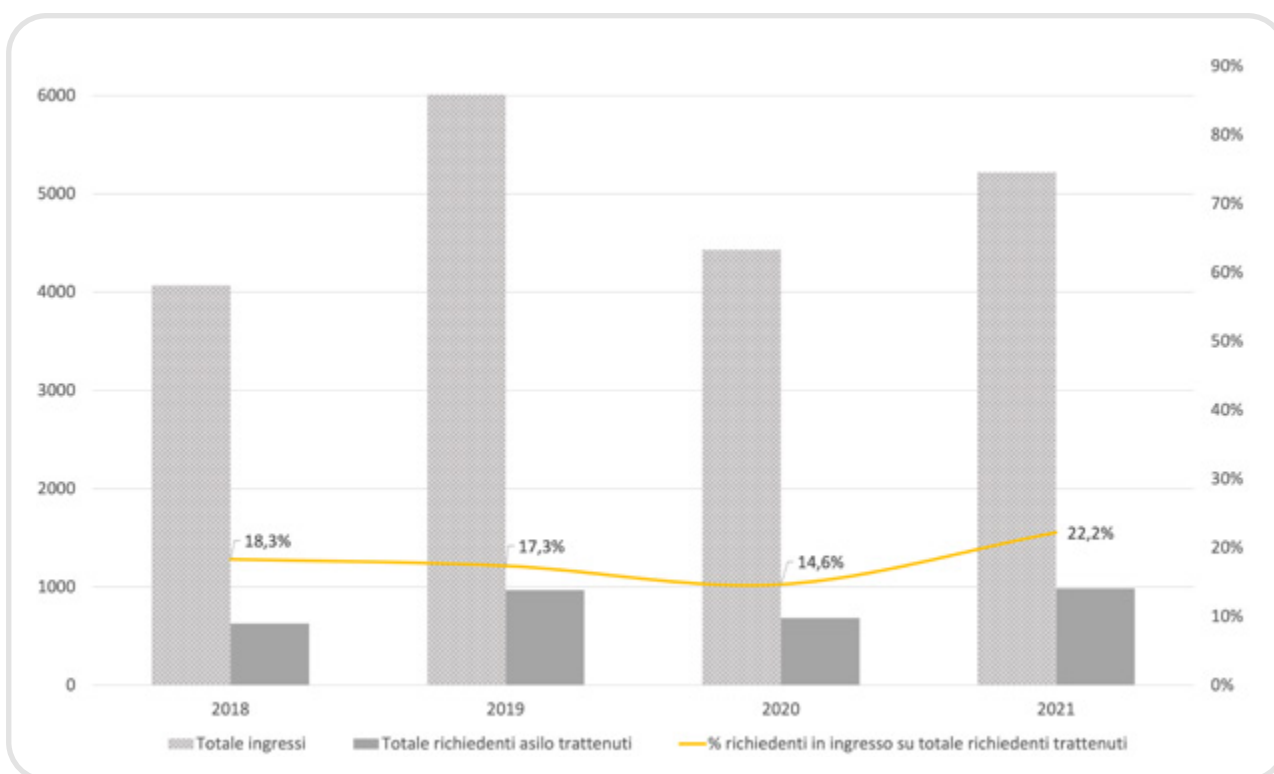
In parziale controtendenza il dato dei cittadini albanesi, che pur avendo una elevata incidenza di trattenuti provenienti dal carcere (in media il 29,2% degli ingressi), registrano nel periodo 2018-2021 una delle più elevate percentuali di rimpatri eseguiti (54,5%). Vedremo tuttavia nel capitolo 6, che i cittadini albanesi rappresentano un caso del tutto peculiare rispetto ai rimpatri.

4.4 - I richiedenti asilo

Una delle più importanti novità degli ultimi anni è l'introduzione di una **disciplina specifica del trattenimento per i richiedenti asilo**. Ciò è avvenuto progressivamente: dapprima nel 2015 e, più insistentemente, dopo il 2018 con la moltiplicazione dei casi in cui il richiedente asilo può essere trattenuto in un Cpr anche se non ancora colpito da un provvedimento di allontanamento (cfr. capitolo 2).

Le recenti evoluzioni normative lasciano presagire una situazione in cui il numero di richiedenti asilo trattenuti sarà destinato a crescere in maniera molto significativa. Alla luce di ciò, può essere interessante analizzare l'attuale incidenza di richiedenti asilo sulla popolazione trattenuta nei centri di detenzione per stranieri. Dobbiamo tuttavia riconoscere di avere raccolto dati lacunosi e sostanzialmente inaffidabili per il quadriennio 2014-2017. Concentreremo per questo la nostra analisi sul 2018-2021, quadriennio per il quale abbiamo dati pressoché completi²⁹.

GRAFICO 17. Richiedenti asilo trattenuti nei Cpr, 2018-2021



²⁸ Questo vale anche per altre nazionalità che presentano una elevata incidenza di provenienti dal carcere, in particolare per i cittadini algerini e gambiani, che hanno una incidenza di persone provenienti dal carcere rispettivamente del 24,6% e 28,8%, a fronte di un 5,7% e 13,8% di rimpatri eseguiti.

²⁹ Unici dati mancanti sono il numero di richiedenti asilo in ingresso nel Cpr di Gorizia nel 2021 e le nazionalità dei richiedenti asilo trattenuti nel Cpr di Roma nel 2021. Nel complesso ci manca il dato sulla nazionalità del 3,9% dei richiedenti trattenuti nel quadriennio 2018-2021.

Nel seguito della nostra analisi, parleremo di **“richiedenti asilo in ingresso” solo per riferirci ai richiedenti asilo trattenuti** ai sensi degli articoli 6, 6bis e 6ter del D.lgs n. 140/2015, non ancora destinatari di un provvedimento di allontanamento; useremo invece la più generica espressione **“richiedenti asilo trattenuti”** per riferirci al totale delle persone trattenute che siano anche richiedenti asilo, indipendentemente dal momento in cui la domanda d’asilo è stata presentata (prima o dopo il provvedimento di allontanamento).

Stando alla nostra ricerca, nel quadriennio **2018-2021 i richiedenti asilo trattenuti sono stati in totale circa 3200**, di cui 601 hanno fatto ingresso in un Cpr come richiedenti asilo senza essere ancora destinatari di un provvedimento di allontanamento. Questo significa che, nello stesso periodo, circa il 16% delle oltre 19 mila persone trattenute nei Cpr italiani era composto da richiedenti asilo.

I dati raccolti suggeriscono che **tra 2018 e 2021 l’incidenza dei richiedenti asilo trattenuti sul totale degli ingressi nei Cpr sia cresciuta sensibilmente**, passando dal 15,4% del 2018, al 19,2% del 2021. Tale crescita sembra in parte potersi imputare all’aumento del numero dei richiedenti asilo in ingresso, che nel 2021 raggiungono il 22% sul totale dei richiedenti asilo

trattenuti. Nel complesso l’incidenza dei richiedenti asilo in ingresso sul totale delle persone in ingresso in Cpr resta ancora limitata, anche **se la crescita registrata nel 2021, quando i richiedenti asilo in ingresso hanno raggiunto il 4,2% del totale degli ingressi, potrebbe presagire un cambio di paradigma negli anni a venire.**

In termini assoluti, le nazionalità più rappresentate tra i richiedenti asilo sono la Tunisia, la Nigeria, l’Egitto, il Marocco e infine, ma con uno scarto significativo rispetto alle altre nazionalità, l’Albania. In media solo il 2,5% dei richiedenti asilo trattenuti è di nazionalità albanese nel quadriennio 2018-2021, mentre i cittadini tunisini rappresentano il 45,2% del totale. L’incidenza di richiedenti asilo è tuttavia molto diversa per nazionalità.

Egitto e Nigeria, hanno una incidenza di richiedenti sul totale degli ingressi della medesima nazionalità al di sopra della media generale del periodo, mentre Marocco e Albania sono chiaramente al di sotto della media (cfr. grafico n. 18). L’incidenza di richiedenti asilo trattenuti sul totale dei cittadini tunisini in ingresso appare invece in linea con il dato generale, attestandosi intorno ad una media annuale del 15,3% nel quadriennio 2018-2021.

GRAFICO 18. Incidenza dei richiedenti asilo sul totale degli ingressi per nazionalità, 2018-2021

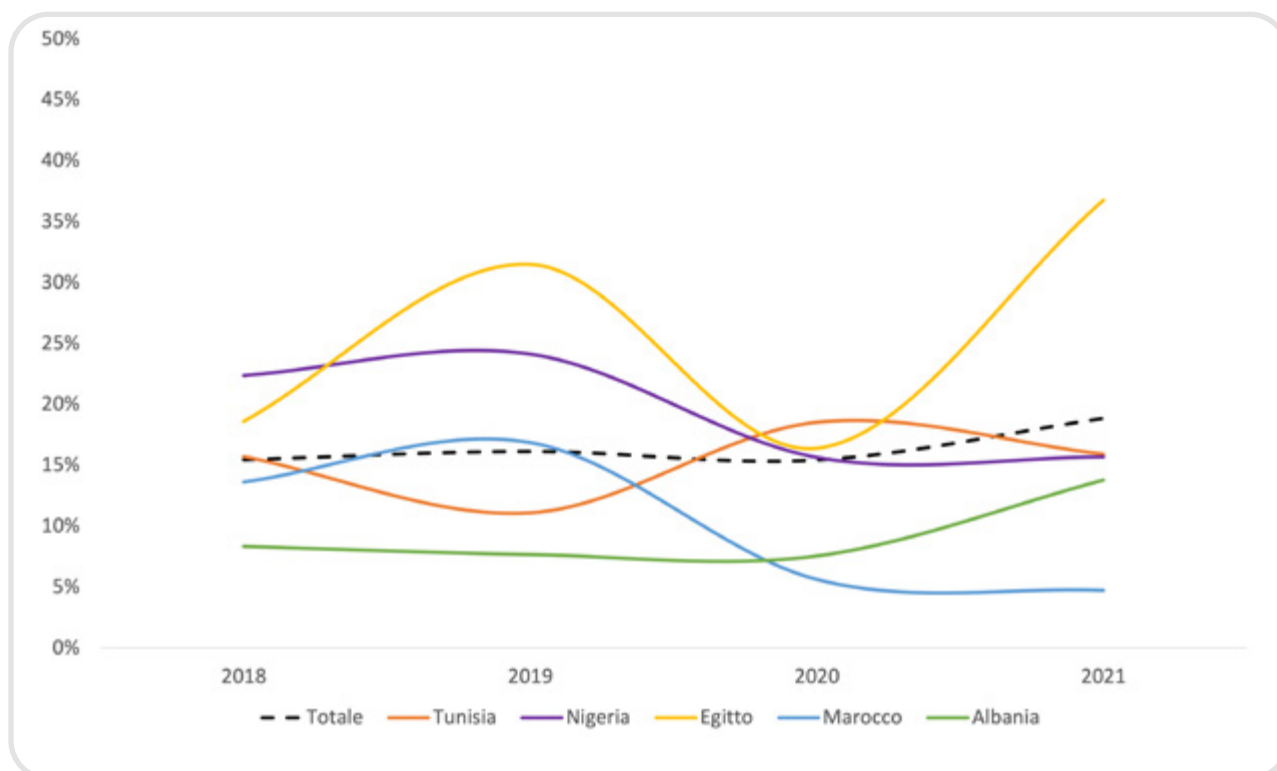
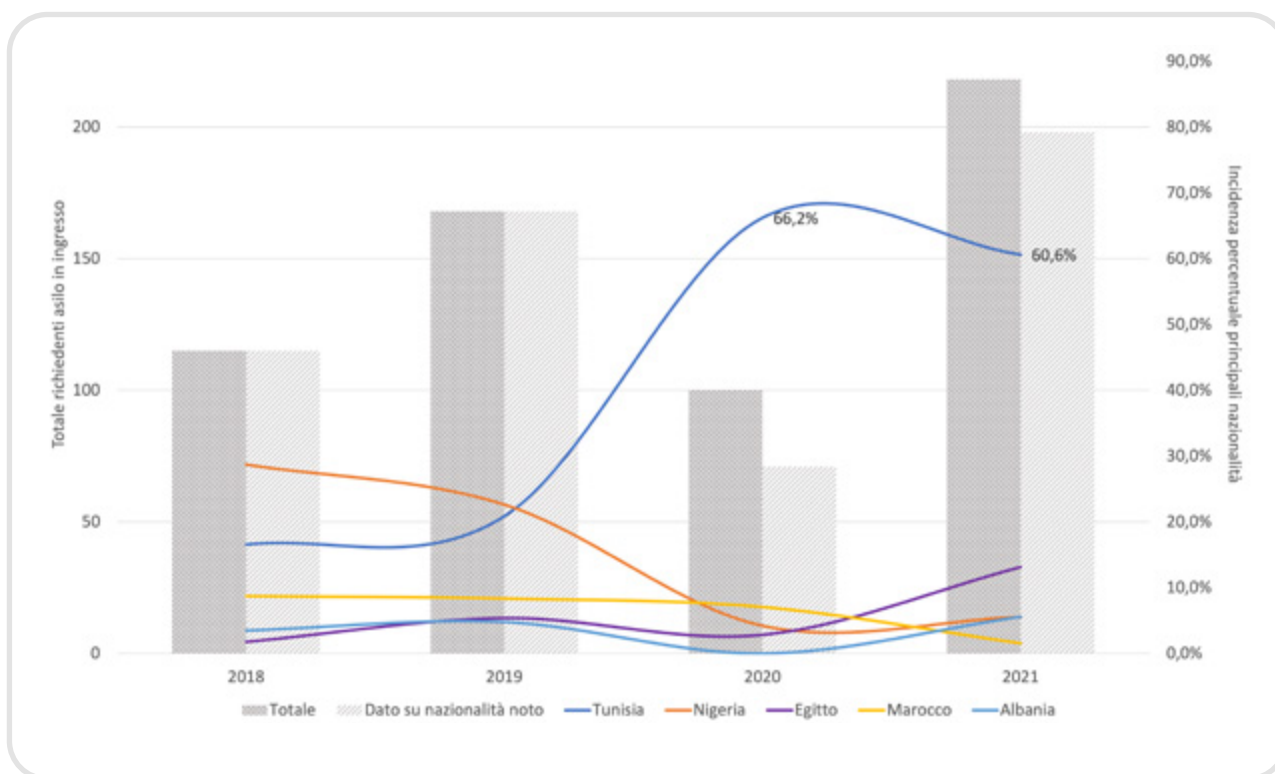


GRAFICO 19. Richiedenti asilo in ingresso nei Cpr (principali nazionalità), 2018-2021



Nel quadriennio i tunisini rappresentano tuttavia oltre il 40% di tutti i richiedenti asilo in ingresso, con una incidenza in decisa crescita nell'ultimo biennio e parzialmente compensata solo dalla concomitante crescita dei richiedenti asilo di nazionalità egiziana in ingresso nel 2021. In particolare, è molto preoccupante il dato registrato nel 2021, quando oltre il 26% dei richiedenti asilo trattenuti di nazionalità tunisina non aveva ancora ricevuto un provvedimento di allontanamento.

Considerando che gran parte dei tunisini in ingresso nei centri di detenzione è appena giunto in Italia via mare e presenta domanda immediatamente dopo lo sbarco, tale dato sembra indicare un cambio di paradigma nella gestione delle domande d'asilo presentate alla frontiera, in particolare dai cittadini di paesi terzi considerati sicuri. Ciò potrebbe portare a una crescita progressiva del numero di richiedenti asilo trattenuti negli anni a venire.

4.5 - Le donne

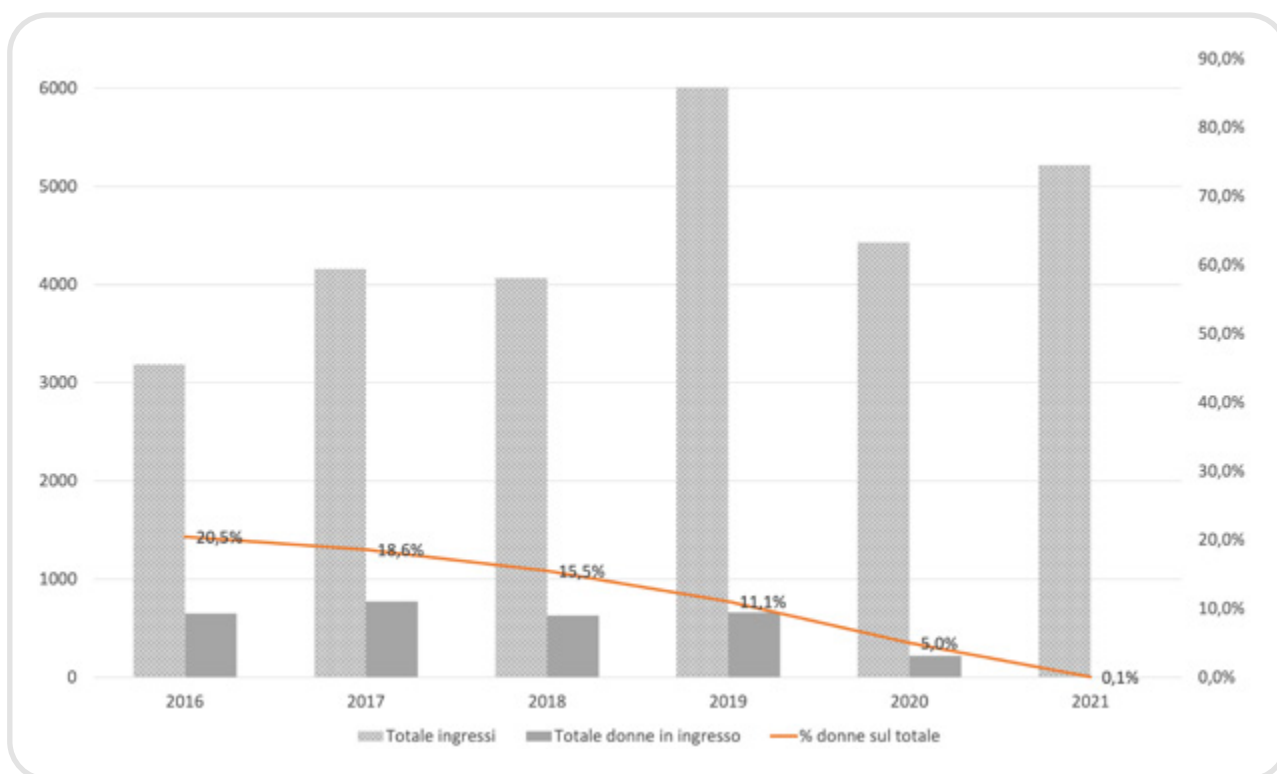
Le donne sono tradizionalmente una componente minoritaria della popolazione trattenuta in Italia. Questo vale anche per il periodo coperto dalla nostra ricerca. Tra 2014 e 2021 solo i centri di Roma e Torino ospitano al loro interno una sezione femminile. In particolare, il centro di Torino smette di trattenere donne a partire dal 2015, mentre il centro di Roma viene dedicato al trattenimento delle sole donne per tutto il periodo tra

il 2016 e il 2018. Nel 2021, infine, anche la sezione femminile del Cpr di Roma viene chiusa.

I dati aggregati a nostra disposizione sulle donne trattenute sono completi solo per il periodo 2016-2021. In questo periodo, nonostante il numero assoluto delle donne in ingresso abbia un andamento oscillatorio, la percentuale delle donne trattenute sul totale degli ingressi nei centri di detenzione per stranieri è in costante calo. In particolare, essa passa dal 20,5% del 2016 allo 0,1% del 2021, anno in cui solo 5 donne fanno ingresso nel Cpr di Roma (cfr. grafico n. 20).

Confrontando i dati sui principali motivi d'uscita (cfr. grafico n. 21), il dato che appare più evidente è la percentuale molto bassa di donne che restano in detenzione fino a decorrenza del termine massimo di trattenimento: nel periodo 2016-2021 in media solo il 3,7% delle donne in ingresso. Ugualmente bassa la percentuale di donne effettivamente rimpatriate, che nel periodo considerato non supera mai il 20% del totale degli ingressi.

Colpisce infine il dato sulle uscite per provvedimento dell'autorità giudiziaria, chiaramente il principale motivo di uscita dai Cpr per le donne in tutto il periodo. In media, circa il 54% delle donne in uscita da un Cie/Cpr è rimessa in libertà per provvedimento dell'autorità giudiziaria, a fronte di una media generale del 16% nel medesimo periodo. Ciò è un chiaro indice della propensione dei giudici a sindacare con maggiore attenzione le ragioni del trattenimento nel caso delle donne.

GRAFICO 20. Donne in ingresso nei Cpr, 2016-2021

Guardando ai dati sulle nazionalità delle donne in ingresso, il dato più evidente è che le cittadine di nazionalità nigeriana rappresentano la componente preponderante.

Nel 2016-2021 le donne nigeriane sono il 31,2% delle 2951 donne trattenute in un Cie/Cpr, seguite dalle cittadine cinesi (18,7%), marocchine (6,6%) ucraine (6,6%) e rumene (3,8%).

Senza considerare il 2021, anno in cui come accennato solo 5 donne fanno ingresso nel Cpr di Roma rendendo il dato statisticamente non significativo, possiamo tuttavia notare la costante decrescita delle cittadine nigeriane, che nel 2018 vengono superate dalle donne di origine cinese tra le principali nazionalità in ingresso (cfr. grafico n. 22). L'incidenza delle altre nazionalità sul totale delle donne in ingresso rimane sostanzialmente stabile in tutto il periodo considerato.

La probabilità di essere rimpatriate varia molto a seconda della nazionalità. Le donne che hanno maggiori probabilità di essere rimpatriate sono le cittadine rumene, georgiane e albanesi, tutte con una incidenza di rimpatri eseguiti sul numero di ingressi per nazionalità sopra la media (cfr. grafico 22). In termini assoluti, invece, le cittadine cinesi rappresentano 22,1% di tutti i rimpatri eseguiti, seguite dalle donne di origine rumena (12%) e nigeriana (10%).

In particolare, alcune delle principali nazionalità in ingresso, come ad esempio **le donne cinesi, marocchine o nigeriane, hanno una bassissima probabilità di essere rimpatriate.** Se ciò non si riflette in una elevata incidenza delle uscite per decorrenza termini è per la

maggiore propensione dell'autorità giudiziaria a non convalidare o non prorogare il trattenimento delle donne. Le nazionalità che presentano una incidenza inferiore di rimpatri sono appunto quelle con una maggiore probabilità di uscire su provvedimento di un giudice (cfr. grafico n. 24). Unica eccezione riguarda le donne di nazionalità cinese, che sono infatti quelle con l'incidenza più elevata di uscite per decorrenza termini, soprattutto nel 2018 e nel 2019.

Meno completi i dati a nostra disposizione sul numero di richiedenti asilo trattenute e di donne in ingresso dal carcere, che sono comunque attendibili per il solo quadriennio 2018-2021.

Se da un lato la percentuale di donne in ingresso dal carcere resta relativamente bassa, non superando il 13% nel quadriennio considerato, più significativa sembra quella delle richiedenti asilo trattenute, che supera il 20% sia nel 2018 che nel 2019. **Le donne chiedono maggiormente asilo degli uomini, anche se sembrano farlo soprattutto dopo aver già ricevuto un provvedimento di allontanamento.**

Le nazionalità che incidono di più sul totale delle richiedenti trattenute sono Nigeria e Marocco, insieme oltre il 40% delle richiedenti trattenute nel quadriennio 2018-2021. Il dato è senza dubbio da correlarsi all'elevata incidenza delle uscite per provvedimento dell'autorità giudiziaria che registrano queste nazionalità, dato che in questi casi a giudicare sulle richieste di convalida o proroga del trattenimento è il Tribunale, non il Giudice di Pace.

GRAFICO 21. Incidenza motivi di uscita dai Cpr sul totale delle donne in ingresso, 2016-2021

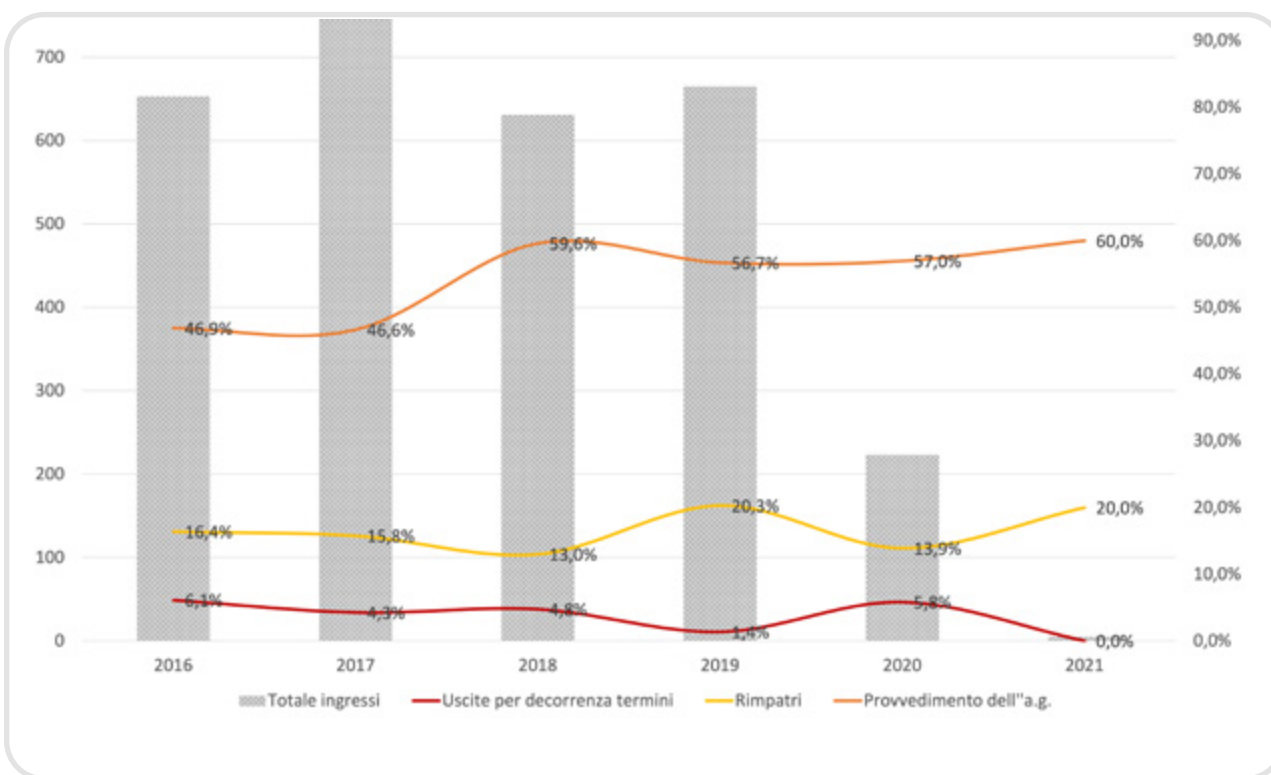


GRAFICO 22. Donne in Ingresso nei Cie/Cpr (principali nazionalità), 2016-2021

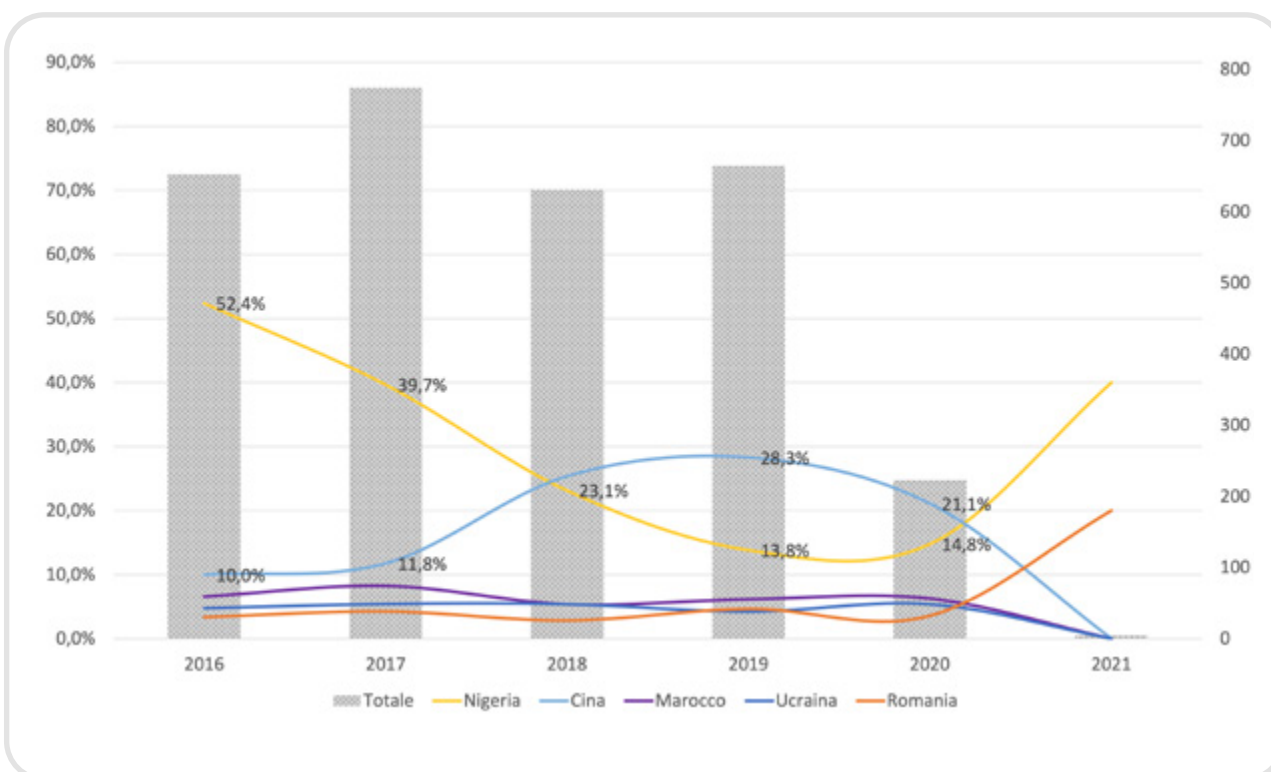


GRAFICO 23. Incidenza rimpatri sul totale delle donne in ingresso in un Cpr (principali nazionalità), 2018-2021

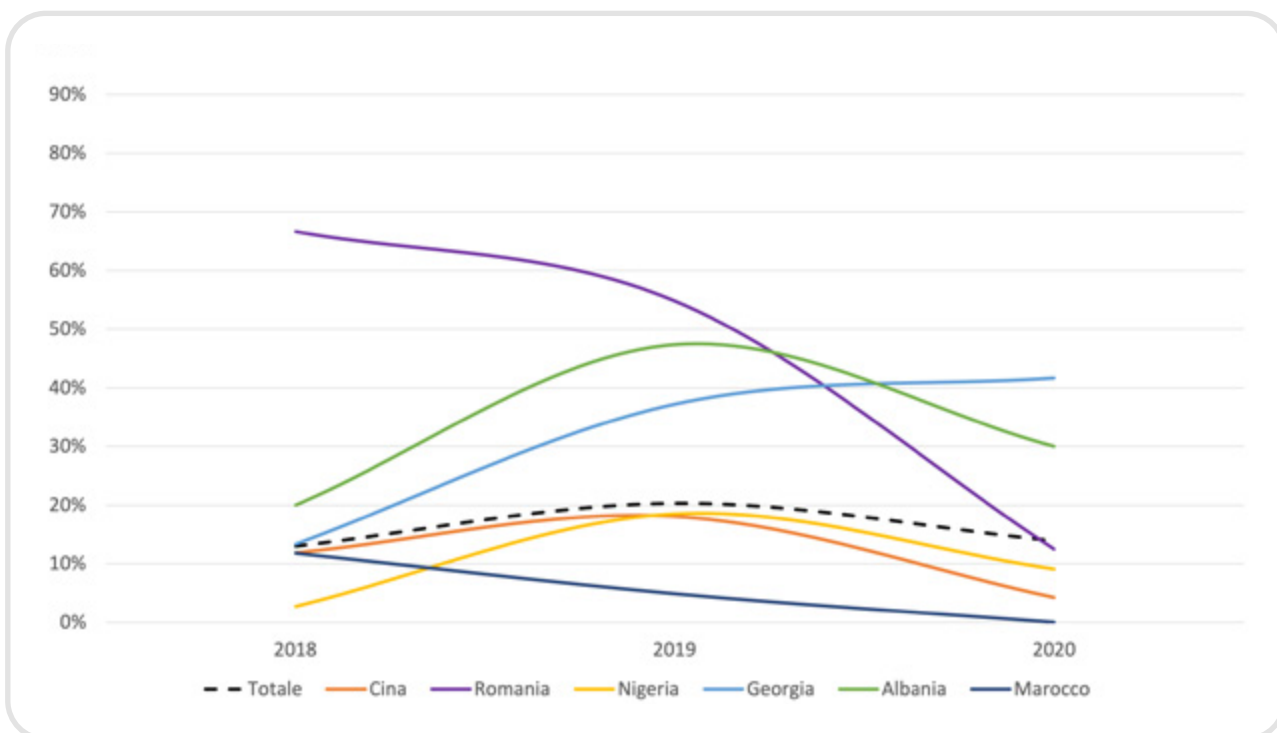
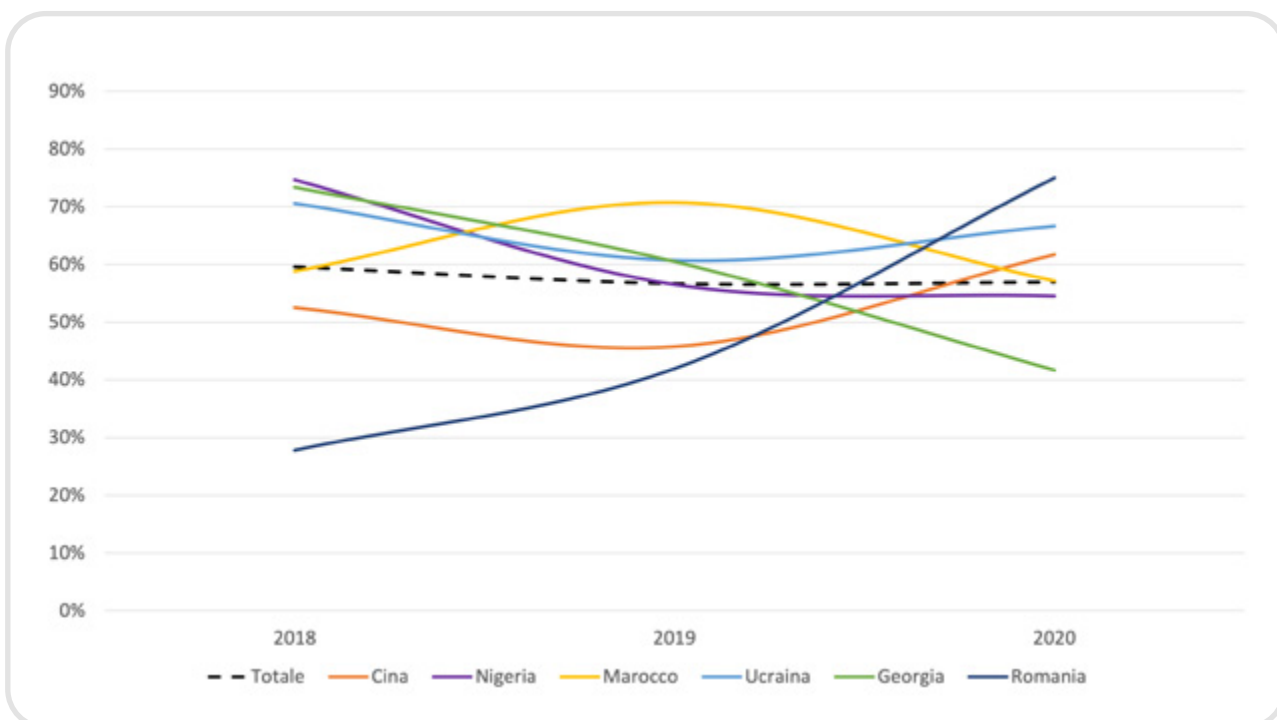


GRAFICO 24. Incidenza uscite per provvedimento a.g. sul totale donne in ingresso in Cpr (principali nazionalità), 2018-2021



5 - LE STRUTTURE

La capacità del sistema detentivo è cambiata in maniera molto significativa nel decennio 2011-2021, anche se, come accennato nel capitolo 2, **l'obiettivo di portare il sistema alla sua capacità originaria non è mai stato centrato.**

Le strutture effettivamente operative nel periodo coperto dalla nostra ricerca sono state diverse, con numerose chiusure temporanee di strutture già esistenti (ad esempio i centri di Crotone, Brindisi e Trapani), o inaugurazione di nuove strutture (come Palazzo san Gervasio (PZ) e Macomer (NU)) anche in sedi dove un centro di detenzione era esistito in passato (Milano; Gradisca d'Isonzo (GO)).

Nel periodo 2014-2021 un ristretto numero di strutture ha accolto gran parte delle oltre 37 mila persone che hanno fatto ingresso in un Cie/Cpr. In particolare, **i centri di Caltanissetta, Roma, Torino e Bari da soli hanno ospitato il 74% degli stranieri trattenuti tra 2014 e 2021. Inoltre, fino al 2017 il solo centro di Caltanissetta ha accolto in media il quasi il 40% degli stranieri ogni anno in ingresso in detenzione** (cfr. tabella n. 8).

La diversa capacità dei centri non basta da sola a spiegare questi dati. Come accennato nel paragrafo 4.1, il dato sugli ingressi è fortemente condizionato oltre che dalla disponibilità di posti, anche dal tasso di turnover, vale a dire dalla rapidità con cui si esce dalla struttura di detenzione. Ciascun centro fa in parte storia

a sé, anche se è senza dubbio possibile identificare alcune linee di tendenza.

Prendendo in considerazione le sei strutture detentive con una storia più lunga che sono state aperte in maniera sostanzialmente continuativa nel periodo 2014-2021 (vale a dire Bari, Brindisi, Caltanissetta, Roma, Torino e Trapani), **si nota che alcuni centri hanno tempi di permanenza media sensibilmente più elevati della media nazionale, che è di 33 giorni** (cfr. tabella n. 9). In particolare, i Cpr di Brindisi e Torino sono i centri in cui si resta più a lungo, rispettivamente 50 e 44 giorni in media. **Viceversa, i Cpr di Caltanissetta e Trapani sono i centri con il dato sulla presenza media giornaliera più basso**, rispettivamente di 24 e 27 giorni. Non a caso il Cpr di Torino, che dopo quello di Roma è il centro che mantiene la capienza effettiva mediamente più alta nel periodo 2014-2021, registra un numero minore di ingressi rispetto al Cpr di Caltanissetta, una struttura che nel periodo ha una capienza media di 61 posti.

I diversi tempi di permanenza hanno un riflesso sui principali indicatori relativi al numero di persone in ingresso e in uscita da tali strutture.

TABELLA 8. Numero di ingressi nei diversi Cpr, valori assoluti e percentuali, 2014-2021

	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	Totale	%
Bari Palese	732	16%	642	12%	183	6%	99	2%	808	20%	692	12%	699	16%	649	12%	4504	12%
Brindisi Restinco	0	0%	125	2%	327	10%	262	6%	321	8%	241	4%	299	7%	245	5%	1820	5%
Caltanissetta	1936	41%	1695	32%	1140	36%	1857	45%	101	2%	899	15%	38	1%	614	12%	8280	22%
Crotone	0	0%	74	1%	66	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	140	0%
Gorizia	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	62	1%	732	17%	774	15%	1568	4%
Macomer	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	215	5%	198	4%	413	1%
Milano	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	313	7%	476	9%	789	2%
Palazzo SGV	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	582	14%	905	15%	143	3%	849	16%	2479	7%
Roma Ponte Galeria	1177	25%	1700	32%	653	20%	774	19%	631	16%	1260	21%	1083	24%	442	8%	7720	21%
Torino Brunelleschi	493	11%	818	15%	817	26%	1168	28%	1147	28%	909	15%	816	18%	785	15%	6953	19%
Trapani Milo	333	7%	243	5%	0	0%	0	0%	479	12%	1042	17%	93	2%	184	4%	2374	6%
Totale	4671	100%	5297	100%	3186	100%	4160	100%	4069	100%	6010	100%	4431	100%	5216	100%	37040	100%

TABELLA 9. Tempi di permanenza media e posti disponibili in alcuni Cpr, 2014-2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Media periodo
Bari									
Tempi di permanenza (media)	55				38,9	35,6	15,0	29,5	34,8
Posti disponibili nel Cie/Cpr	112	72	0	126	54	18	36	72	61,3
Ingressi nel Cie/Cpr	732	642	183	99	808	692	699	649	563
Brindisi									
Tempi di permanenza (media)					56,5	59,7	36,3	51,2	50,9
Posti disponibili nel Cie/Cpr		48	48	48	48	48	46	48	47,7
Ingressi nel Cie/Cpr		125	327	262	321	241	299	245	260
Caltanissetta									
Tempi di permanenza (media)	24,0				6,9	23,8	54,8	14,5	24,8
Posti disponibili nel Cie/Cpr	96	96	96	0	72	72	0	56	61,0
Ingressi nel Cie/Cpr	1936	1695	1140	1857	101	899	38	614	1035
Roma									
Tempi di permanenza (media)	32,0				30,8	24,2	28,5	34,7	30,0
Posti disponibili nel Cie/Cpr	316	125	125	125	221	221	234	173	192,5
Ingressi nel Cie/Cpr	1177	1700	653	774	631	1260	1083	442	965
Torino									
Tempi di permanenza (media)	32,0				41,8	58,7	41,0	46,7	44,0
Posti disponibili nel Cie/Cpr	77	42	90	91	147	119	105	105	97,0
Ingressi nel Cie/Cpr	493	818	817	1168	1147	909	816	785	869
Trapani									
Tempi di permanenza (media)	50,0				12,0	23,4	36,3	15,8	27,5
Posti disponibili nel Cie/Cpr	204	0	0	0	205	60	0	24	61,6
Ingressi nel Cie/Cpr	333	243	0	0	479	1042	93	184	297

Se consideriamo il caso dei Cpr di Brindisi e Torino (cfr. grafici da n. 25 a n. 28), notiamo ad esempio che, pur in presenza di una percentuale di rimpatri in linea con la media nazionale, i tempi di permanenza più lunghi sono associati a una **incidenza più elevata di dimissioni per**

scadenza termini rispetto alla media nazionale, che è del 9%, e sensibilmente più bassa di dimissioni per provvedimento dell'autorità giudiziaria. **Molto elevata anche l'incidenza delle persone provenienti dal carcere**³⁰.

GRAFICO 25. Cpr Brindisi - % ingressi per tipologia, 2015-2021

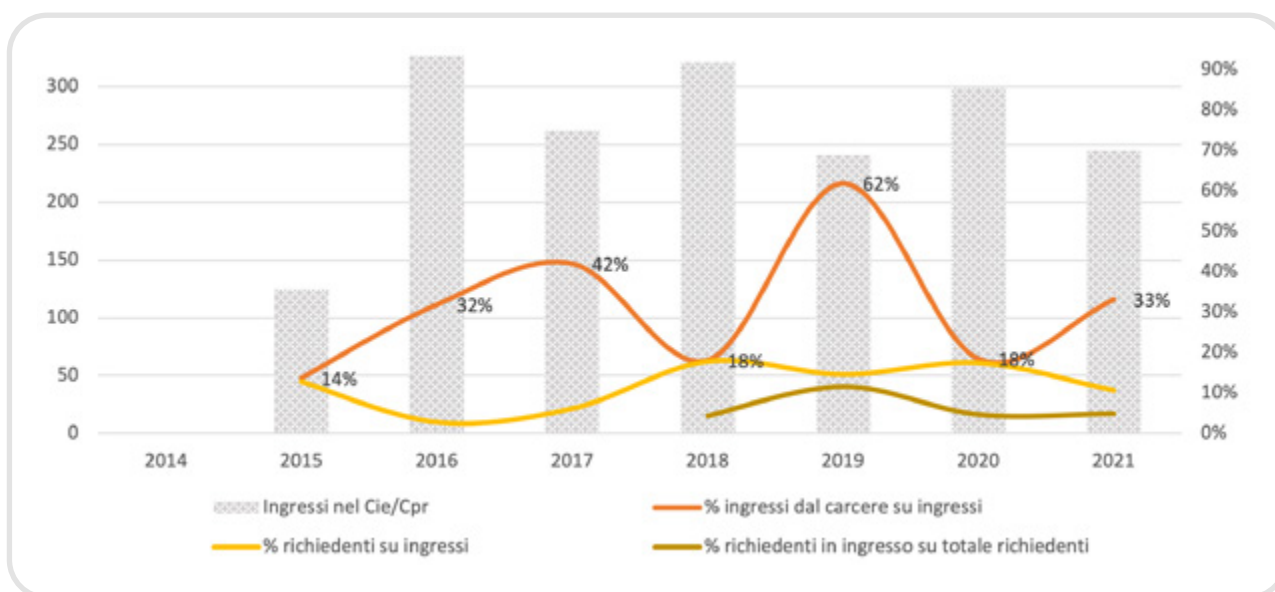
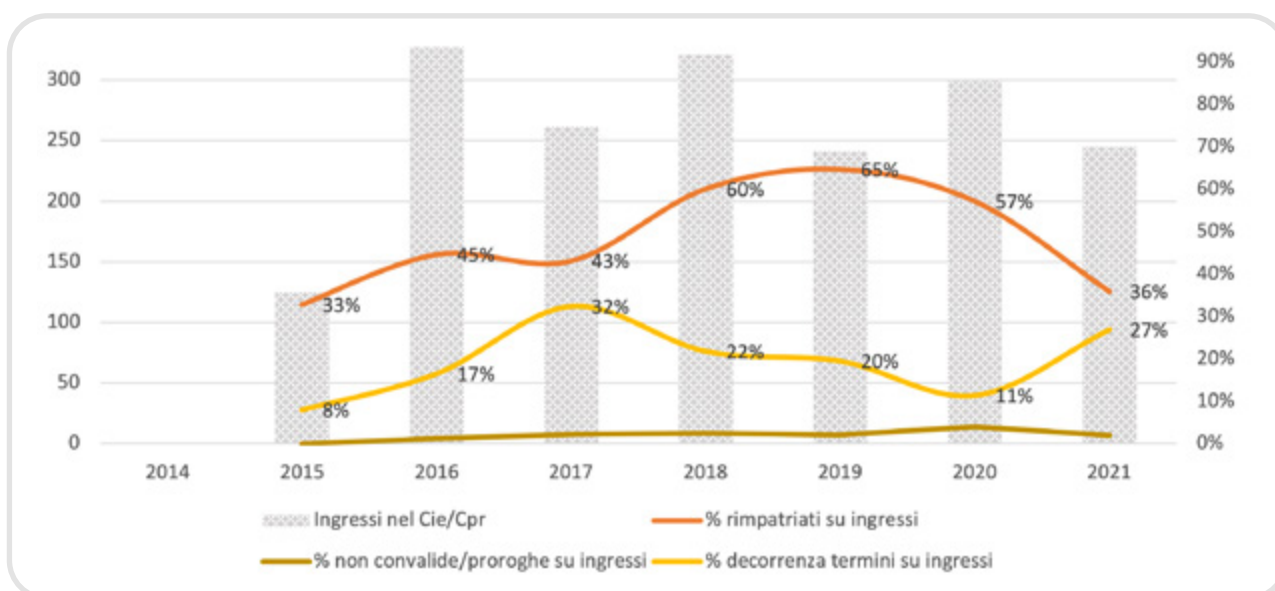


GRAFICO 26. Cpr Brindisi - % uscite per tipologia, 2015-2021



³⁰ I dati a nostra disposizione, affidabili solo per il quadriennio 2018-2021, indicano una media di ingressi dal carcere del 32,8% a Brindisi e del 28,9% a Torino, a fronte di una media nazionale del periodo del 15,3%.

GRAFICO 27. Cpr Torino - % ingressi per tipologia, 2014-2021

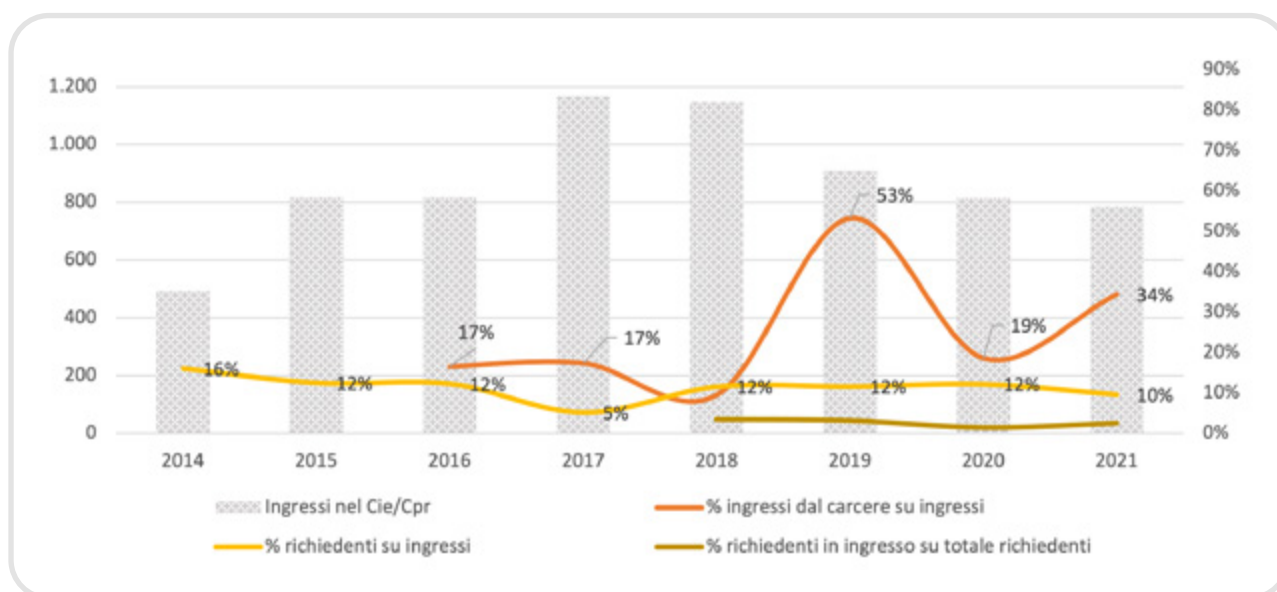
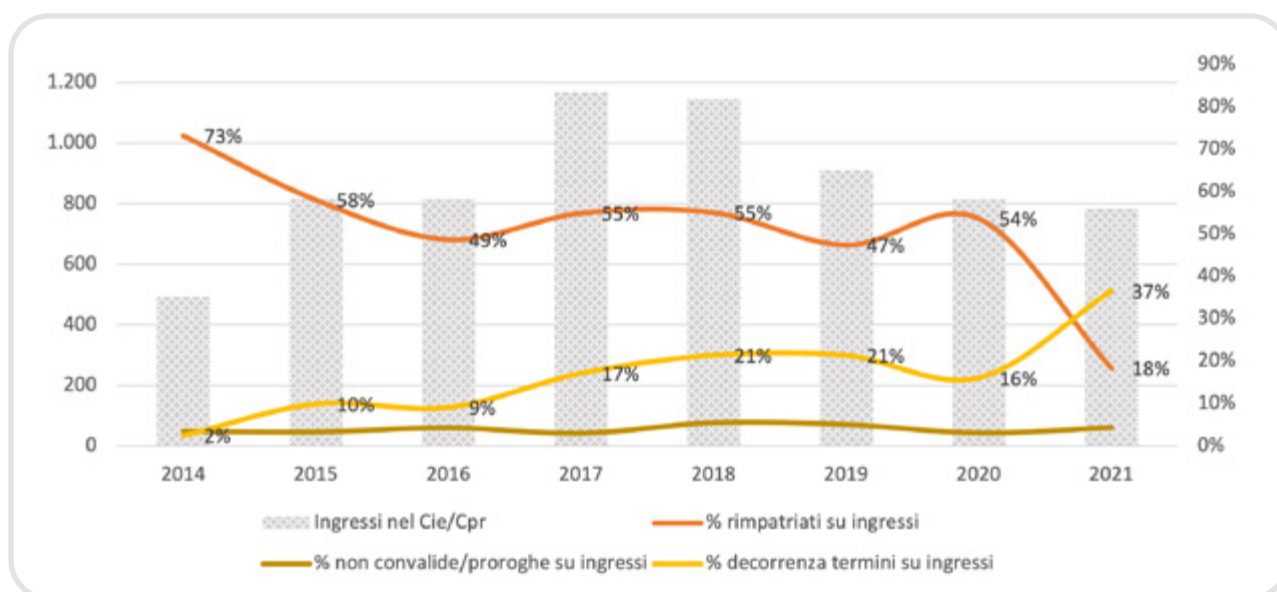


GRAFICO 28. Cpr Torino - % uscite per tipologia, 2014-2021



A Caltanissetta e Trapani, invece, dove l'incidenza delle uscite per decorrenza termini e per provvedimento dell'autorità giudiziaria è in linea con la media nazionale, **colpisce il dato sui rimpatri** (cfr. grafici dal n. 29 al n. 32). **Dal Cpr di Caltanissetta è rimpatriato in media il 75% delle persone in ingresso, mentre dal Cpr**

di Trapani il 61%, a fronte di una media nazionale del periodo del 51,5%. Parallelamente, nel Cpr di Trapani gli ingressi dal carcere incidono meno che in altri centri, mentre nel Cpr di Caltanissetta il dato sembra molto condizionato dalla forte oscillazione del numero di ingressi nel periodo 2018-2021.

GRAFICO 29. Cpr Caltanissetta - % ingressi per tipologia, 2014-2021

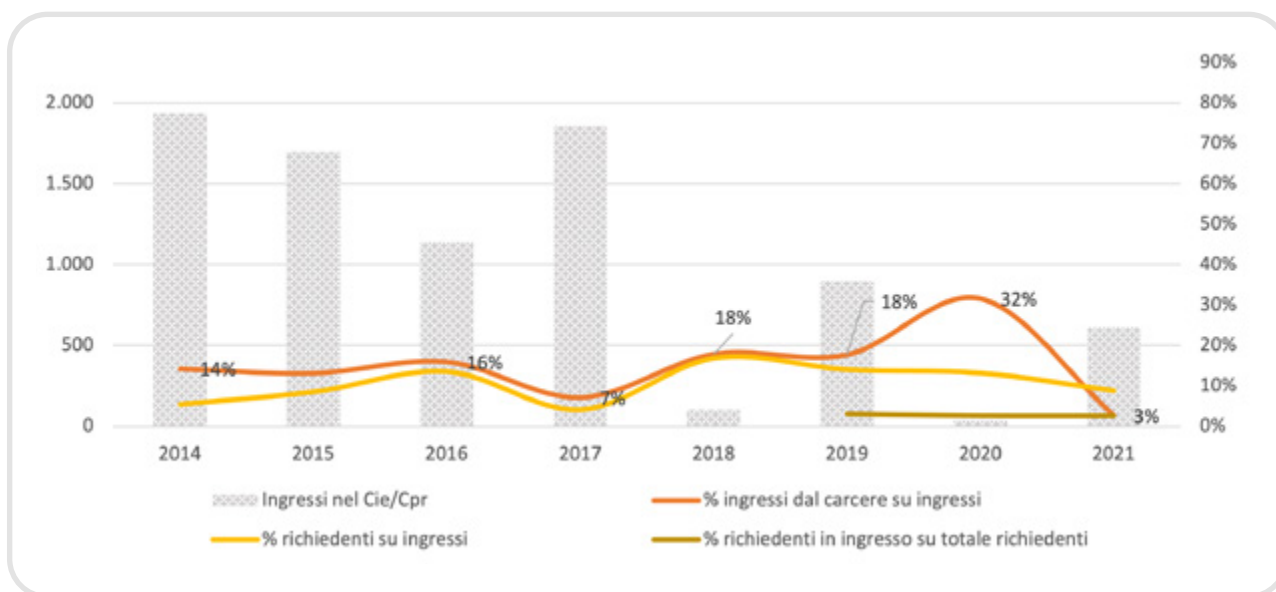


GRAFICO 30. Cpr Caltanissetta - % uscite per tipologia, 2014-2021

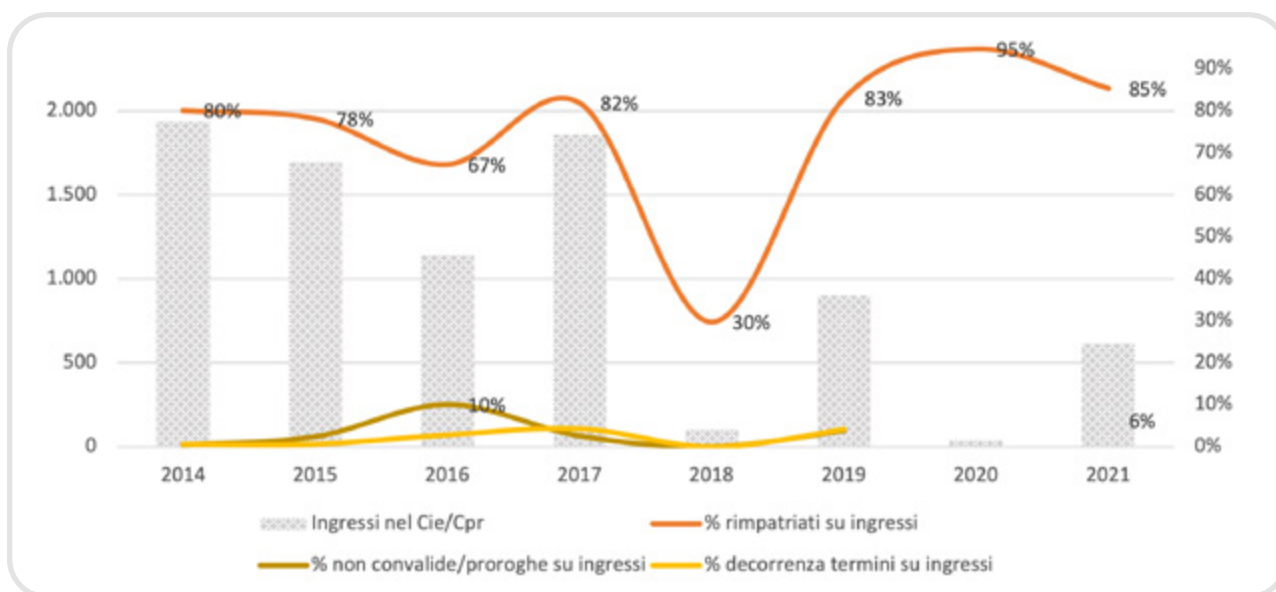


GRAFICO 31. Cpr Trapani - % ingressi per tipologia, 2014-2021

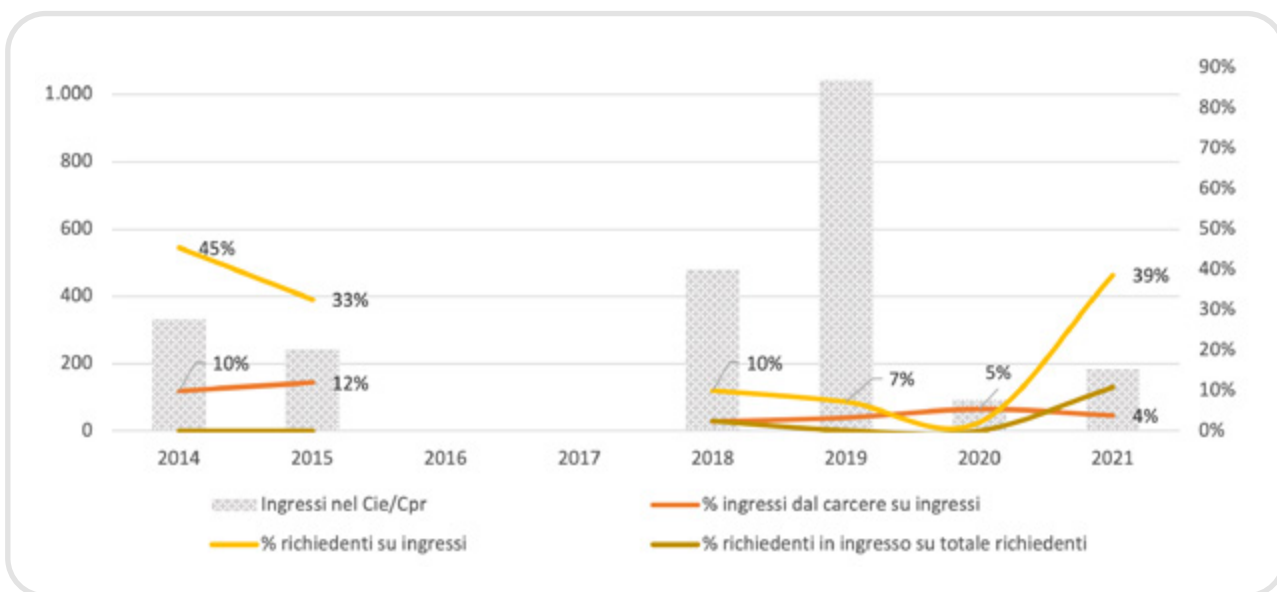
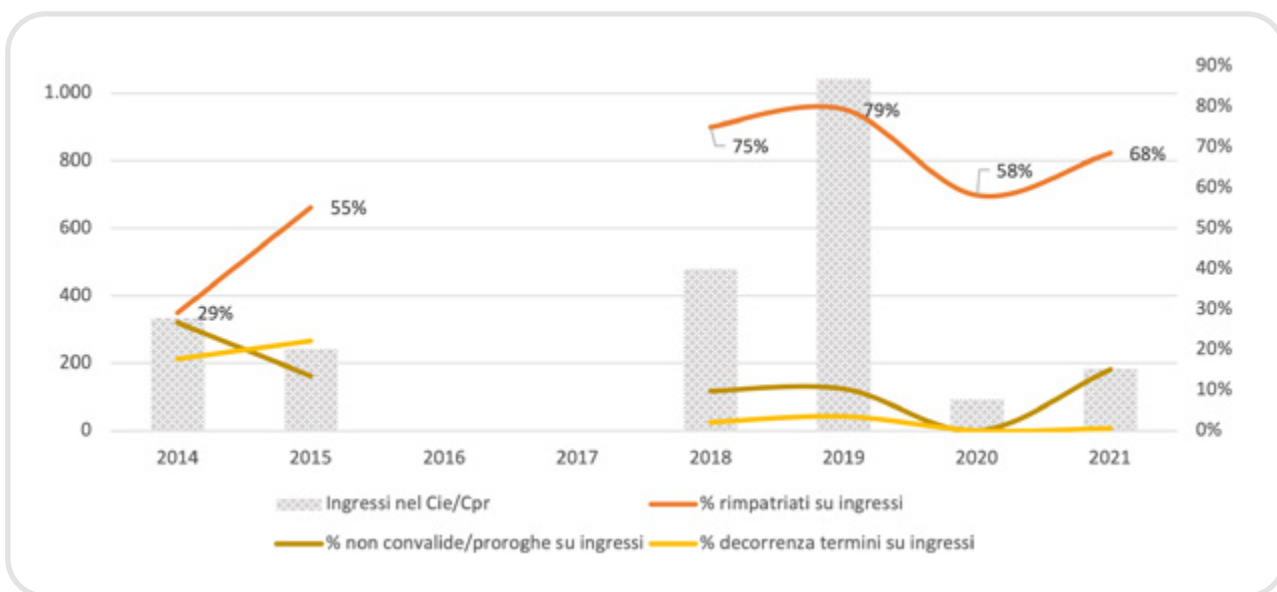


GRAFICO 32. Cpr Trapani - % uscite per tipologia, 2014-2021



I centri di **Bari e Roma** hanno come accennato tempi di permanenza nella media nazionale, rispettivamente di 34 e 30 giorni in media. Il Cpr di Bari, che ha visto oscillare molto la sua capacità ricettiva nel periodo considerato, ha una percentuale di rimpatri più bassa della media nazionale, anche se si esce di più grazie ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria di quanto

non avvenga in altri Cpr. **La presenza delle donne condiziona invece molto i dati sugli ingressi e le uscite dal centro di Roma.** In particolare, accanto a una percentuale più bassa di rimpatri eseguiti, si segnala l'elevata incidenza di richiedenti asilo, che ha un riflesso nel numero relativamente elevato di persone che esce a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

GRAFICO 33. Cpr Bari - % ingressi per tipologia, 2014-2021

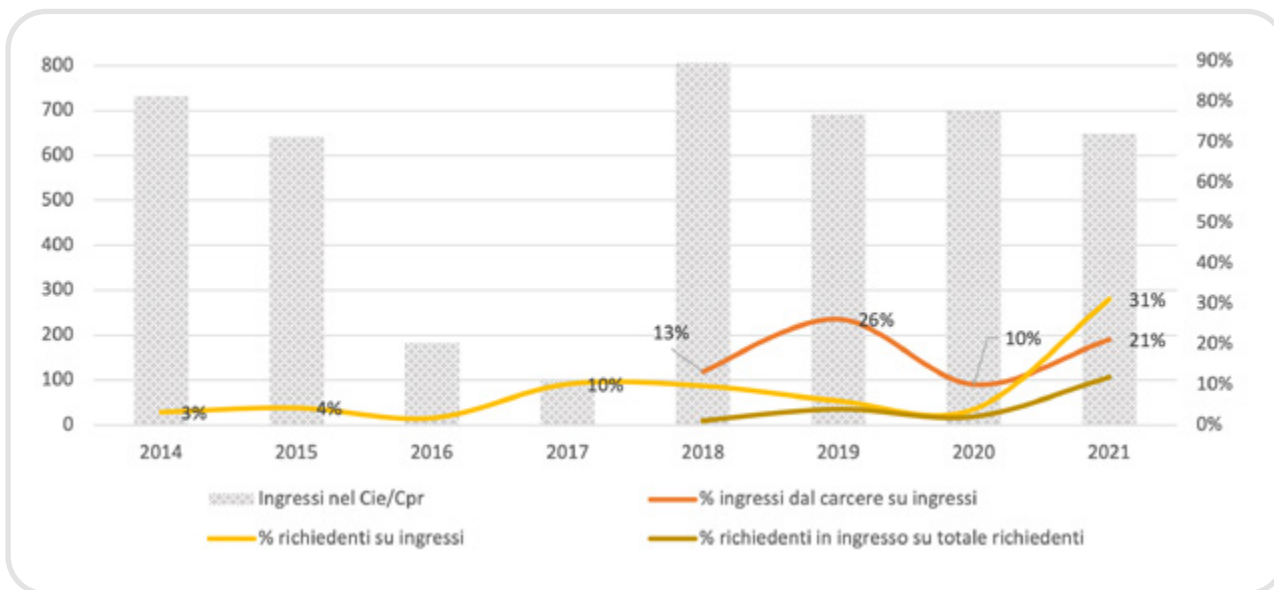


GRAFICO 34. Cpr Bari - % uscite per tipologia, 2014-2021

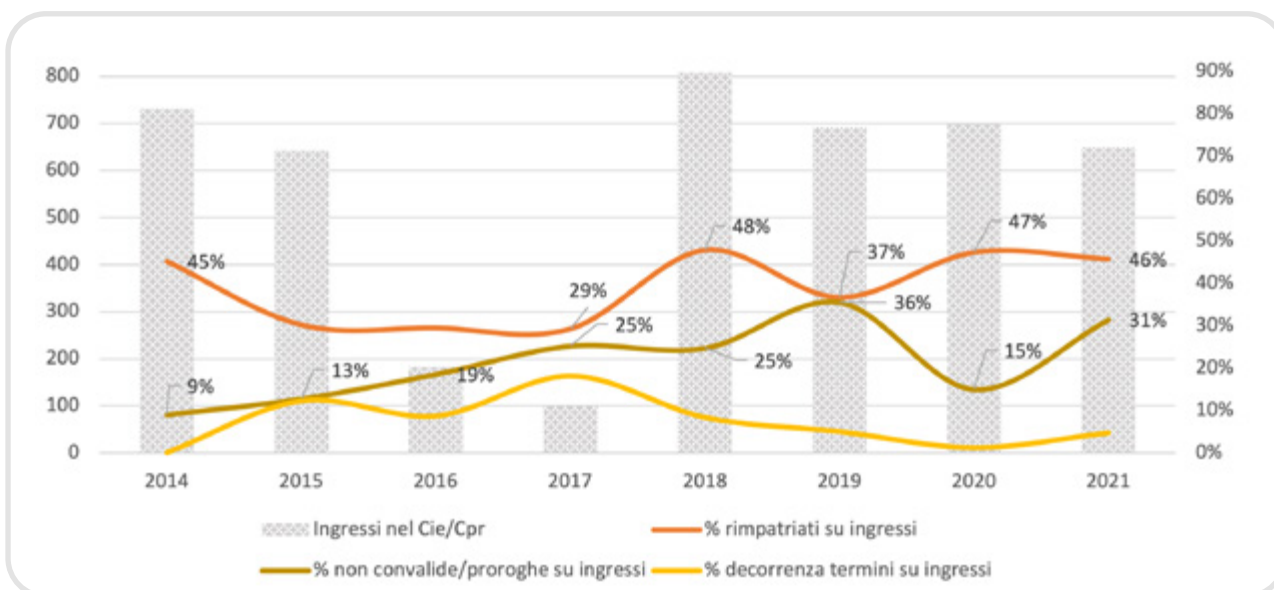


GRAFICO 35. Cpr Roma - % ingressi per tipologia, 2014-2021

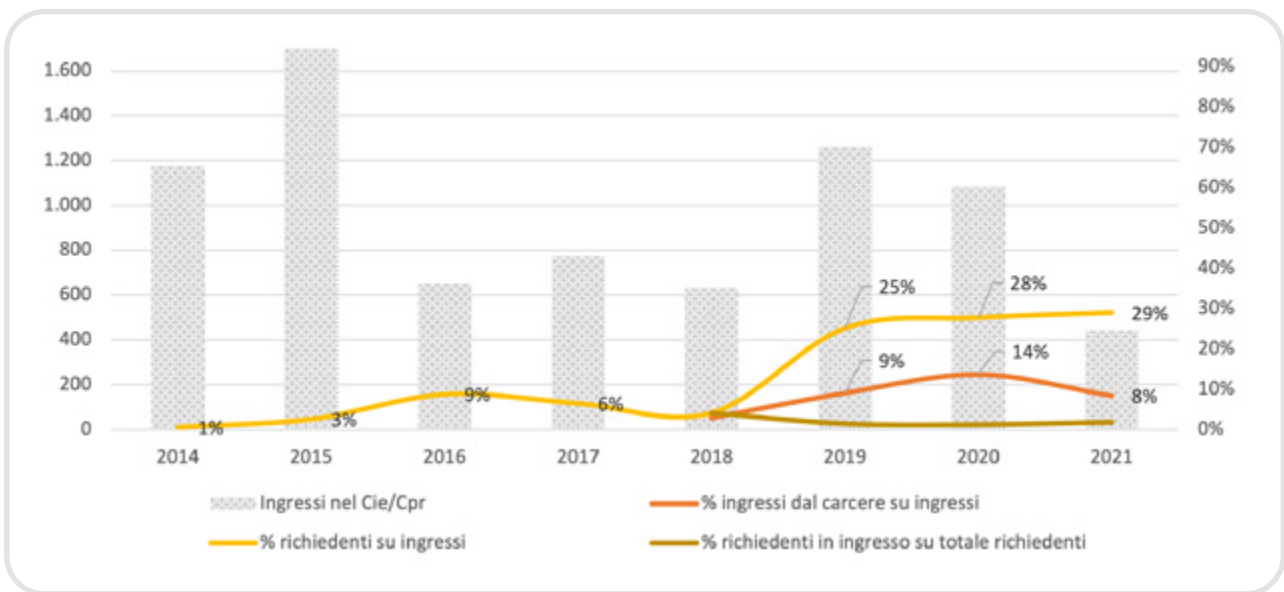
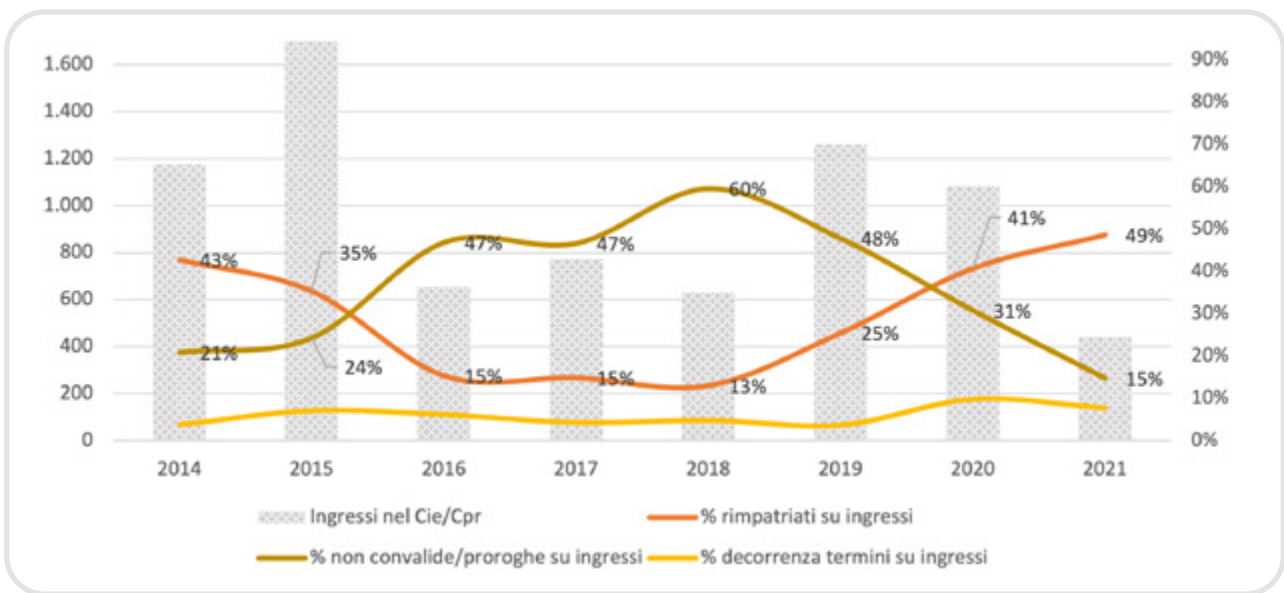


GRAFICO 36. Cpr Roma - % uscite per tipologia, 2014 - 2021



I dati che abbiamo raccolto sui centri di più recente istituzione non ci consentono di identificare delle linee di tendenza chiare. Il Centro di Gradisca d'Isonzo (GO) sembra il tipico Cpr di frontiera, con una permanenza media relativamente bassa e una alta incidenza di rimpatri, a fronte di un numero ridotto di ingressi dal carcere. Il Cpr di Macomer (NU) somiglia invece a quello di Brindisi, con tempi di permanenza molto elevati associati ad una incidenza dei rimpatri più bassa della media nazionale e ad un'alta percentuale di ingressi dal carcere. A Palazzo san Gervasio l'elevata incidenza di richiedenti asilo sembra riflettersi sulla percentuale

più elevata di dimissioni per provvedimento dell'autorità giudiziaria e alla bassa incidenza dei rimpatri. Su Milano, infine, abbiamo dati troppo frammentari e incompleti.

In definitiva, ci pare che i centri di detenzione per stranieri possano essere divisi in due categorie principali.

Innanzitutto, i centri "di frontiera", come i Cpr di Caltanissetta e Trapani, e in certa misura anche di Gradisca d'Isonzo, utilizzati soprattutto per

i rimpatri accelerati delle persone appena giunte sul territorio italiano. In queste strutture a tempi di permanenza molto al di sotto della media, si associa una elevata incidenza dei rimpatri.

In secondo luogo, **i centri che funzionano come una propaggine del carcere**. Queste sono strutture in cui fanno ingresso molti detenuti, i tempi di permanenza sono relativamente lunghi e l'incidenza dei rimpatri è molto bassa. Questo vale ad esempio per Torino, un tipico Cpr "metropolitano", ma anche per i Cpr di Macomer (NU) e Brindisi. In quest'ultimo caso il

dato si spiega forse con la configurazione materiale dei due centri, che potrebbe renderli agli occhi del Ministero dell'Interno strutture più idonee ad ospitare ex detenuti³¹.

I Cpr di Roma e Palazzo san Gervasio sembrano invece fare storia a sé, in particolare per la presenza delle donne e l'elevata incidenza dei richiedenti asilo. Fattori questi che spiegano l'elevata incidenza delle dimissioni per provvedimento dell'autorità giudiziaria registrate in entrambi i casi.

³¹ Il Cpr di Macomer è infatti ospitato da un ex carcere, mentre il Cpr di Brindisi si trova all'interno di un complesso polifunzionale circondato da alte mura e presidiato militarmente, situato in aperta campagna.

6 - FOCUS SUI RIMPATRI

La giustificazione ufficiale dei Cpr è che questi servano a rimpatriare gli stranieri non autorizzati al soggiorno sul territorio italiano. Comunemente, infatti, si misura la loro efficacia calcolando la percentuale di stranieri dimessi perché rimpatriati sul numero delle persone trattenute.

Nel paragrafo 4.1 abbiamo illustrato alcune linee di tendenza generali relative alla popolazione transitata nei centri di detenzione per stranieri e abbiamo in particolare visto come nel periodo 2014-2021 la percentuale dei rimpatri eseguiti a partire da un Cpr presenti una chiara tendenza alla decrescita (cfr. grafico n. 9)

Questo è tuttavia un metodo piuttosto grossolano di misurare l'impatto che i Cpr hanno sulla politica di rimpatrio. **L'efficacia dei Cpr andrebbe piuttosto misurata tenendo conto del quadro complessivo della politica di rimpatrio**, stimando in particolare l'incidenza dei rimpatri effettuati a partire da un Cpr sul totale dei rimpatri eseguiti ogni anno.

Il numero di rimpatri effettuati non è tuttavia il solo dato rilevante. Anche la modalità esecutiva ha la sua importanza, dato che **a diversi modi di eseguire un rimpatrio corrispondono costi materiali e umani completamente diversi.**

Limitandoci ai soli provvedimenti di rimpatrio forzato, questi possono essere eseguiti secondo tre principali modalità esecutive: **“senza scorta”**, vale a dire lasciando la persona da rimpatriare a bordo del vettore commerciale di linea che la riconduce nel paese di provenienza; **“con scorta”**, quando lo straniero è accompagnato fino a destinazione da personale di pubblica sicurezza a bordo di un vettore commerciale di linea; e infine **“con charter”** quando lo Stato noleggia un volo privato per scortare un gruppo di persone fino al paese verso cui sono rimpatriati.

Ciascuna di queste modalità esecutive ha ovviamente un costo diverso e una diversa incidenza sulle libertà fondamentali del rimpatriando. In particolare, i rimpatri via charter oltre ad essere i più costosi, sono anche quelli in cui il coefficiente di coercizione utilizzato è maggiore. Viceversa, i rimpatri senza scorta sono meno afflittivi poichè la persona viaggia verso il paese di rimpatrio in autonomia, senza essere scortato o assoggettato a mezzi di contenzione.

L'efficacia della politica di rimpatrio andrebbe dunque misurata anche in relazione alla sua proporzionalità. In particolare, i risultati ottenuti in termini di numero di rimpatri eseguiti vanno sempre bilanciati con il sacrificio economico e in termini di

compressione delle libertà fondamentali necessario a raggiungere un certo obiettivo numerico.

6.1 - Uno sguardo alle altre fonti

Al fine di mettere in prospettiva i dati sui rimpatri effettuati a partire dai Cpr raccolti nel corso della nostra analisi abbiamo deciso di rielaborare i pochi e frammentari dati disponibili sulla politica di rimpatrio italiana. **Le principali fonti ufficiali di dati sulla politica di rimpatrio italiana sono tre:**

- » Le **relazioni** sullo stato della sicurezza che il Ministero dell'Interno presenta annualmente al Parlamento;
- » Le **relazioni annuali** presentate al Parlamento dal Garante nazionale dei detenuti, che implementa il meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati previsto dalla Direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri);
- » Da ultimo, nel 2022 la Corte dei Conti ha pubblicato uno **studio** dedicato all'analisi dei rimpatri volontari assistiti che include anche una serie di dati sui rimpatri in generale, compresi i rimpatri forzati.

Tali fonti offrono come accennato un quadro estremamente frammentario, presentando anche significative discrepanze.

I dati inclusi nelle relazioni sullo stato della sicurezza, ad esempio, recano i dati sugli stranieri rintracciati e i provvedimenti di allontanamento effettivamente eseguiti, ma si fermano al 2019. Da quel momento il Ministero dell'Interno non ha più pubblicato dati molto dettagliati, anche se ha continuato a rendere disponibili i dati sul numero di rimpatri via charter eseguiti, disaggregando i dati per nazionalità delle persone rimpatriate.

Lo studio della Corte di Conti include interessanti informazioni sul numero di provvedimenti di allontanamento adottati ed eseguiti nel periodo 2018-2021, con dati disaggregati per nazionalità. Un aspetto interessante dei dati pubblicati dalla Corte dei Conti risiede nel fatto che essa renda disponibili informazioni anche sulle modalità esecutive dei rimpatri forzati.

Il Garante nazionale per i detenuti pubblica solo i dati sui rimpatri eseguiti e le loro modalità, non anche sul numero di provvedimenti adottati, ma l'arco temporale di riferimento è più ampio rispetto a quello coperto dallo studio della Corte di Conti. Sfortunatamente però, il totale dei rimpatri eseguiti riportato nei rapporti annuali del Garante non coincide con quello incluso nello studio della Corte di Conti.

Il problema sembra in questo caso risiedere nel fatto il Garante accorpi sotto l'unica etichetta di rimpatri "con scorta" sia i rimpatri eseguiti con charter che quelli eseguiti con scorta su vettore di linea, mentre la Corte dei Conti distingue la modalità esecutiva dei rimpatri in tre categorie distinte. Sottratto il dato sui rimpatriati con charter dalla categoria rimpatri "con scorta" del Garante, le cifre si avvicinano notevolmente, ma non coincidono del tutto³².

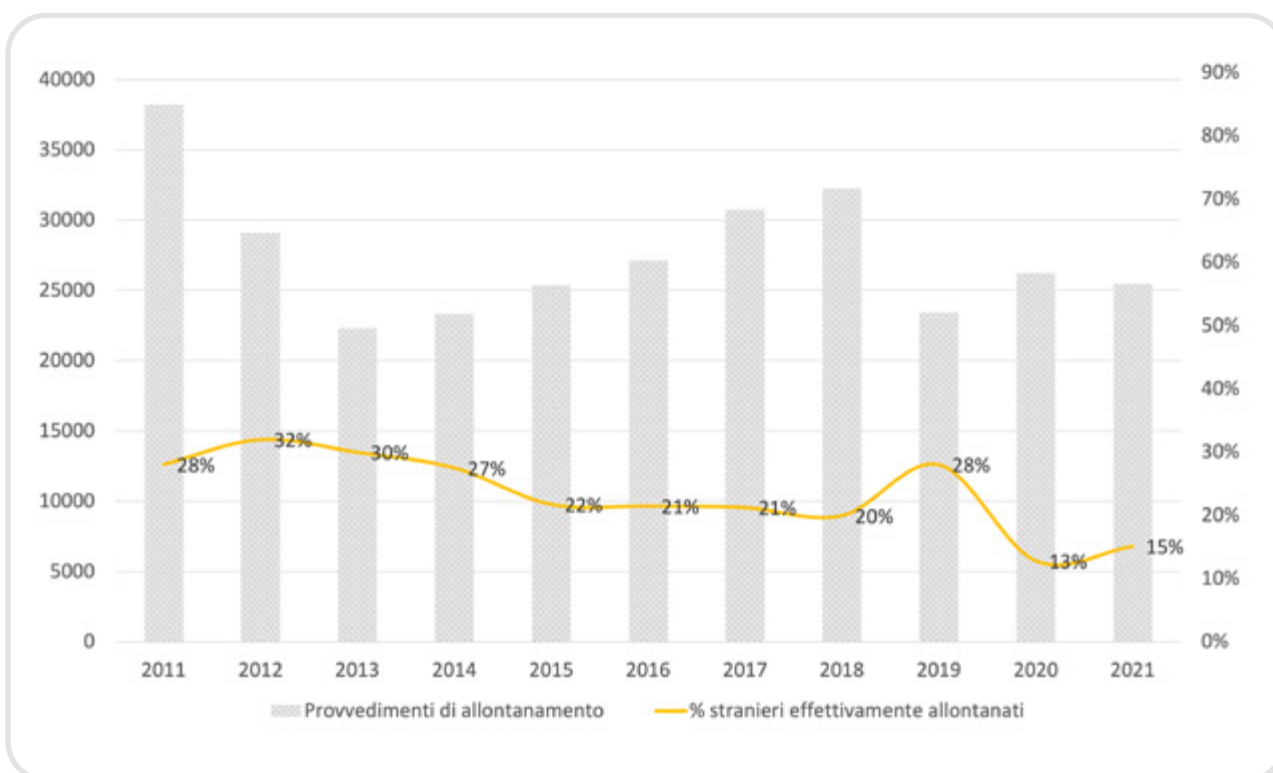
Partendo da un quadro così frammentato, **abbiamo provato a ricostruire gli indicatori quantitativi relativi alla politica di rimpatrio italiana combinando i dati più affidabili e consolidati**³³. Discuteremo i risultati della nostra rielaborazione nel paragrafo successivo, dove valuteremo anche il ruolo che i Cpr hanno giocato nella politica di rimpatrio italiana. L'ultimo paragrafo di questo capitolo sarà infine dedicato all'analisi più approfondita dei dati relativi ai rimpatri effettuati a

partire dai Cpr che abbiamo raccolto nel corso della nostra ricerca.

6.2 - L'efficacia della politica di rimpatrio e il ruolo dei Cpr

Partendo dai dati più generali raccolti e rielaborati dalle fonti ufficiali illustrate nel paragrafo precedente occorre innanzitutto rilevare come nel decennio 2011-2021 l'efficacia della politica di rimpatrio italiana sia stata piuttosto modesta. **La percentuale dei provvedimenti effettivamente eseguiti non supera mai il 32%**, mostrando un chiaro trend in decrescita, che comincia ben prima del tracollo dovuto alla pandemia da Covid-19, che ha ovviamente avuto un impatto significativo sulla possibilità di rimpatriare.

GRAFICO 37. Provvedimenti di allontanamento, 2011-2021



³² Per effettuare questa operazione di verifica abbiamo provato ad utilizzare i dati sui rimpatri via charter pubblicati da Corte dei Conti e Ministero dell'interno, che ci sembrano quelli più consolidati.

³³ In particolare, i nostri indicatori sono ricostruiti come segue: la serie sui provvedimenti di allontanamento è frutto dei dati ricavati dalle relazioni sullo stato della sicurezza del Ministero degli interni, incrociati con quelli inclusi nello studio della Corte dei Conti. La serie sugli allontanamenti effettivamente eseguiti è il frutto della combinazione dei dati inclusi nelle relazioni sullo stato della sicurezza del Ministero degli interni (fino a 2017) e nello studio della Corte dei Conti (per il periodo 2018-2021). Le serie storiche sulle modalità esecutive dei rimpatri è frutto della combinazione dei dati del Garante nazionale per il periodo 2015-2017, incrociati con i dati delle relazioni sullo stato della sicurezza, e quelli della Corte dei Conti (2018-2021). In particolare, i dati del Garante corretti coincidono con quelli del Ministero fino al 2017 e sono ragionevolmente comparabili con quelli della Corte dei Conti per gli anni successivi (2018-2021).

I dati disponibili sulle modalità esecutive dei rimpatri, più ricchi dal 2015 grazie alle relazioni annuali pubblicate dal Garante nazionale dei detenuti e poi allo studio della Corte dei Conti, evidenziano tuttavia **un cambiamento di paradigma dopo il 2019**. Prima si rimpatriava

soprattutto tramite vettori commerciali, in genere senza l'utilizzo di scorta internazionale. **Dal 2020 in poi cresce notevolmente l'incidenza dei rimpatri eseguiti tramite voli charter**, a fronte di un evidente calo della percentuale di rimpatri effettuati senza scorta.

GRAFICO 38. Modalità esecutive dei rimpatri forzati, 2011-2021

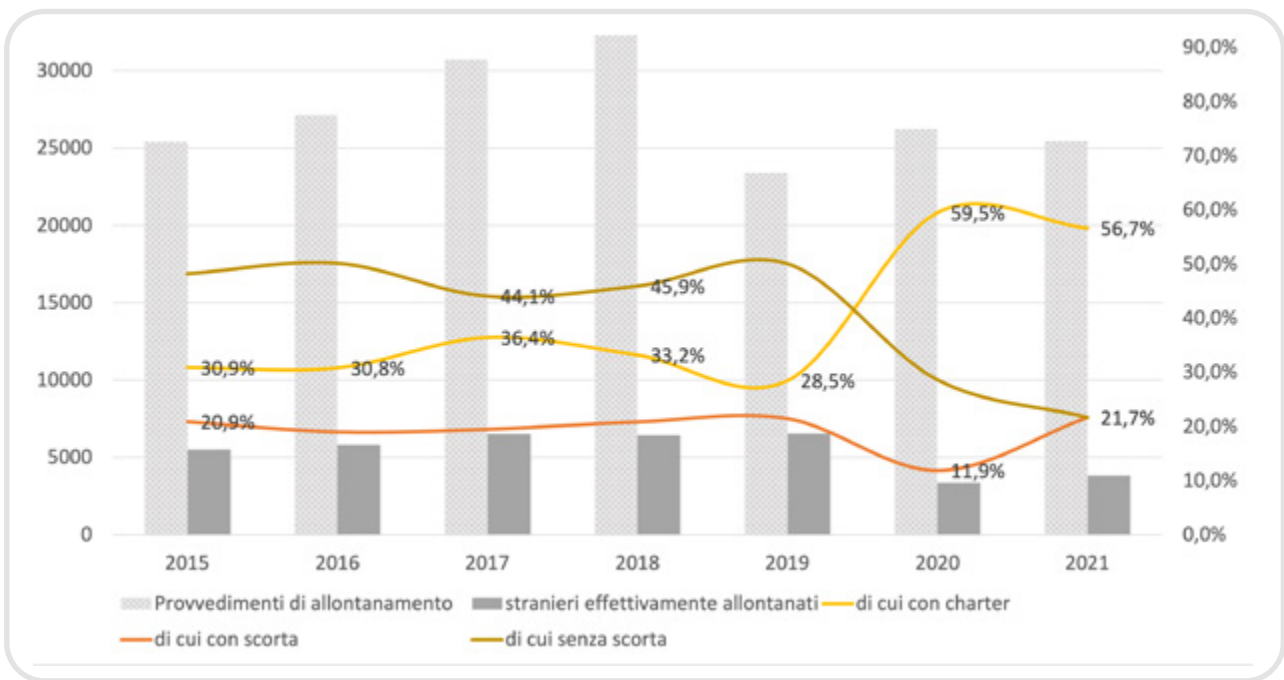
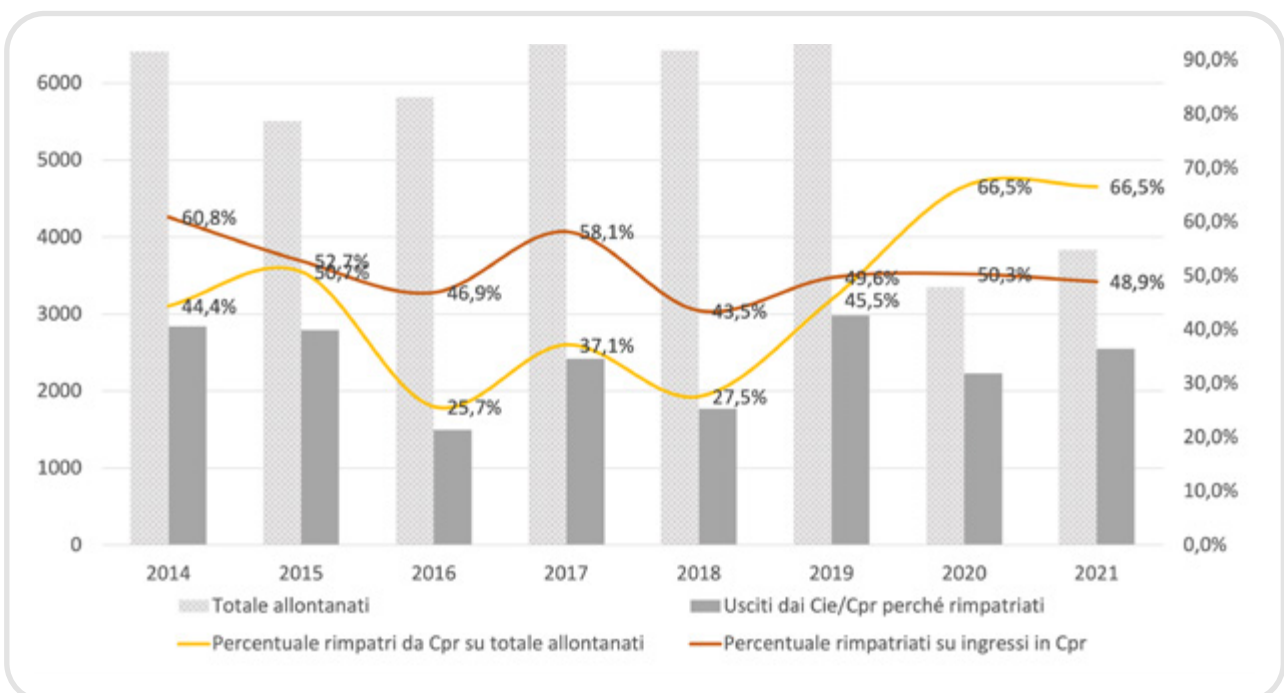


GRAFICO 39. Incidenza rimpatri da Cpr su totale rimpatriati, 2011-2021



Nel complesso l'analisi di tali dati suggerisce che il numero di provvedimenti di allontanamento effettivamente eseguiti diminuisce sia in termini assoluti che in valori percentuali, mentre cresce l'incidenza dei rimpatri eseguiti via charter. In sostanza, **dopo il Covid-19 si rimpatria di meno e con modalità sempre più coercitive.**

I dati sulla politica di rimpatrio italiana ci consentono di apprezzare meglio l'incidenza dei Cpr, questo in particolare perché possiamo adesso calcolare quanti dei rimpatri forzati eseguiti annualmente dall'Italia avvengono a partire da un Cpr, anziché limitarci a calcolare la percentuale dei rimpatri sui trattenuti.

In particolare, i dati presentati nel grafico n. 39 mostrano come in presenza di un andamento decrescente della percentuale di rimpatriati sugli ingressi, **l'incidenza dei rimpatriati da Cpr sul totale dei rimpatriati in Italia sia soggetta a forti oscillazioni** largamente dipendenti dalle variazioni nel numero assoluto di rimpatriati.

In particolare, è interessante notare come **la crescita del numero complessivo di rimpatri eseguiti nel periodo 2014-2017 non sia in alcun modo da correlarsi al ruolo giocato dai Cpr.** Nel medesimo periodo in cui cresce il numero di rimpatri eseguiti, il numero di posti disponibili e i termini di permanenza massimi nei centri di detenzione raggiungono il minimo storico. Viceversa, a partire dal 2019 la percentuale di rimpatri effettuati dai Cpr sul totale dei rimpatri eseguiti cresce, ma questo non sembra essere l'effetto di un aumento dell'efficacia della politica di rimpatrio, bensì di una riduzione complessiva del numero di rimpatri effettuati.

In breve, la nostra analisi rinforza la conclusione cui eravamo giunti al termine del paragrafo precedente. **Negli ultimi anni si rimpatria di meno ma in maniera più coercitiva, tant'è che la percentuale di persone rimpatriate dopo un periodo di detenzione cresce in maniera significativa.** Inoltre, il numero di rimpatri effettuati a partire dai Cpr non sembra in alcun modo incidere sull'efficacia complessiva della politica di rimpatrio.

6.3 - Chi viene rimpatriato e come dai Cpr

I dati che abbiamo raccolto sulle modalità esecutive dei rimpatri effettuati a partire dai Cpr sono limitati al solo quadriennio 2018-2021 e in parte incompleti³⁴. Cionondimeno, essi suggeriscono in modo inequivocabile che **l'incidenza dei rimpatri via charter eseguiti da un Cpr sia cresciuta in maniera significativa, superando l'80% a partire dal 2020.**

Se è forse comprensibile che i Cpr siano utilizzati come l'anticamera di un rimpatrio via charter, occorre chiedersi come mai nel periodo considerato diminuiscano in maniera così significativa i rimpatri forzati eseguiti con modalità meno costose e coercitive. Una risposta viene forse dall'analisi degli aspetti più generali sulla politica di rimpatrio discussi nel paragrafo precedente, nel senso che quello che accade nei Cpr è il riflesso dei mutamenti nell'approccio complessivo alla politica di rimpatrio. Un'altra ipotesi potrebbe invece essere che **la prevalenza dei rimpatri via charter eseguiti a partire dai Cpr sia dovuta al particolare tipo di utenza di tali strutture.**

Nel paragrafo 4.2. abbiamo visto che non tutti gli stranieri che fanno in ingresso in un Cpr hanno la medesima probabilità di essere rimpatriati. Alcune nazionalità, segnatamente tunisini, egiziani e albanesi, hanno una probabilità decisamente maggiore di essere rimpatriati, mentre altri sono destinati a rimanere più a lungo in detenzione a causa della scarsa probabilità di essere rimpatriati o rilasciati per provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Una delle conclusioni a cui eravamo giunti nei capitoli precedenti è che **i Cpr siano sempre più utilizzati per gestire le procedure di rimpatrio accelerato dei cittadini di nazionalità tunisina** (paragrafo 4.2.), **soprattutto a partire dai centri situati nei pressi delle zone di frontiera** (capitolo 5). I dati che abbiamo raccolto sull'incidenza delle diverse nazionalità a seconda delle modalità esecutive dei rimpatri effettuati dai Cpr sembrano confermare ulteriormente tale ipotesi.

Come mostrano i grafici n. 41, 42 e 43 nel quadriennio 2018-2021 la maggior parte degli stranieri rimpatriati via charter è di nazionalità tunisina, in media l'81% nel periodo considerato, mentre le altre nazionalità hanno una incidenza decisamente inferiore. I rapporti sono invece decisamente più bilanciati, se non addirittura ribaltati, nel caso dei rimpatri eseguiti con scorta e senza scorta.

³⁴ Ci manca l'informazione sulle modalità esecutive di circa l'11% degli oltre 9500 rimpatri effettuati da un Cpr nel quadriennio.

GRAFICO 40. Rimpatri eseguiti da un Cpr (per modalità esecutiva), 2018-2021

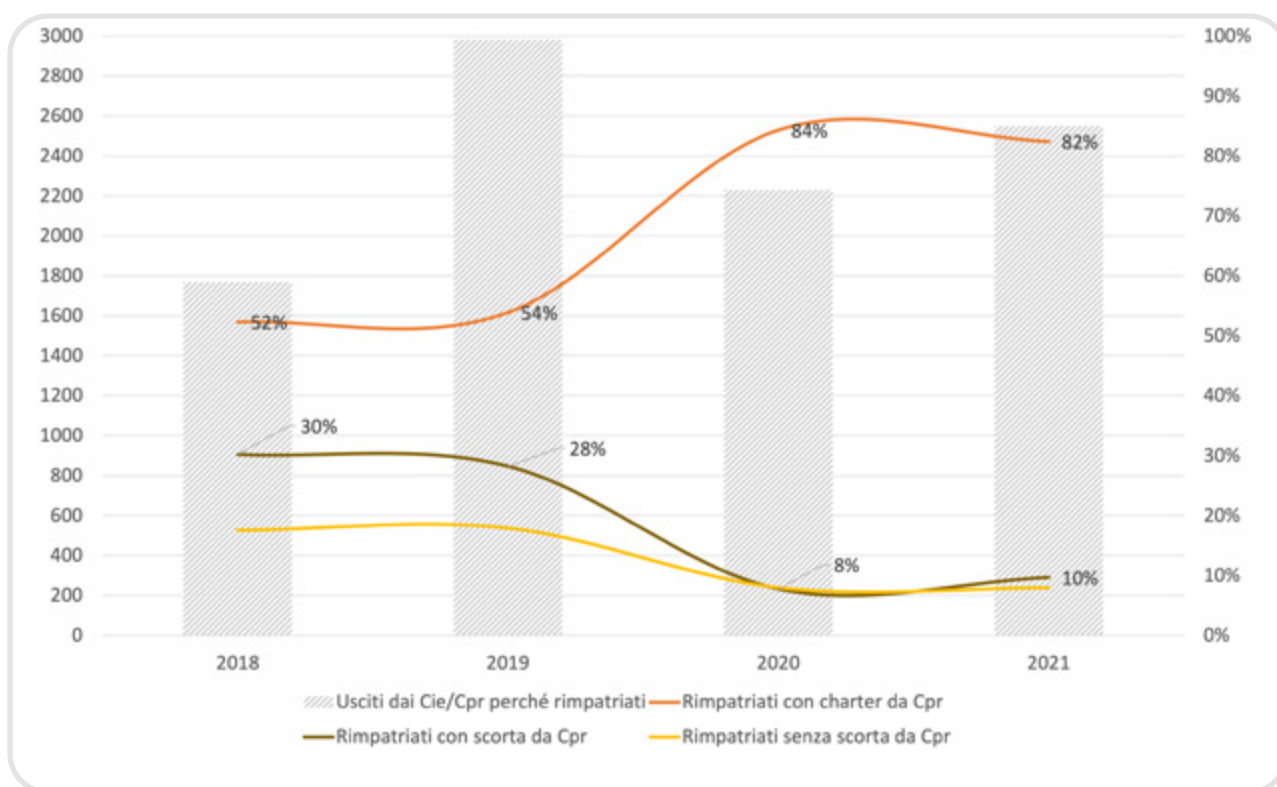


GRAFICO 41. Rimpatri con charter dai Cpr (principali nazionalità), 2014-2021

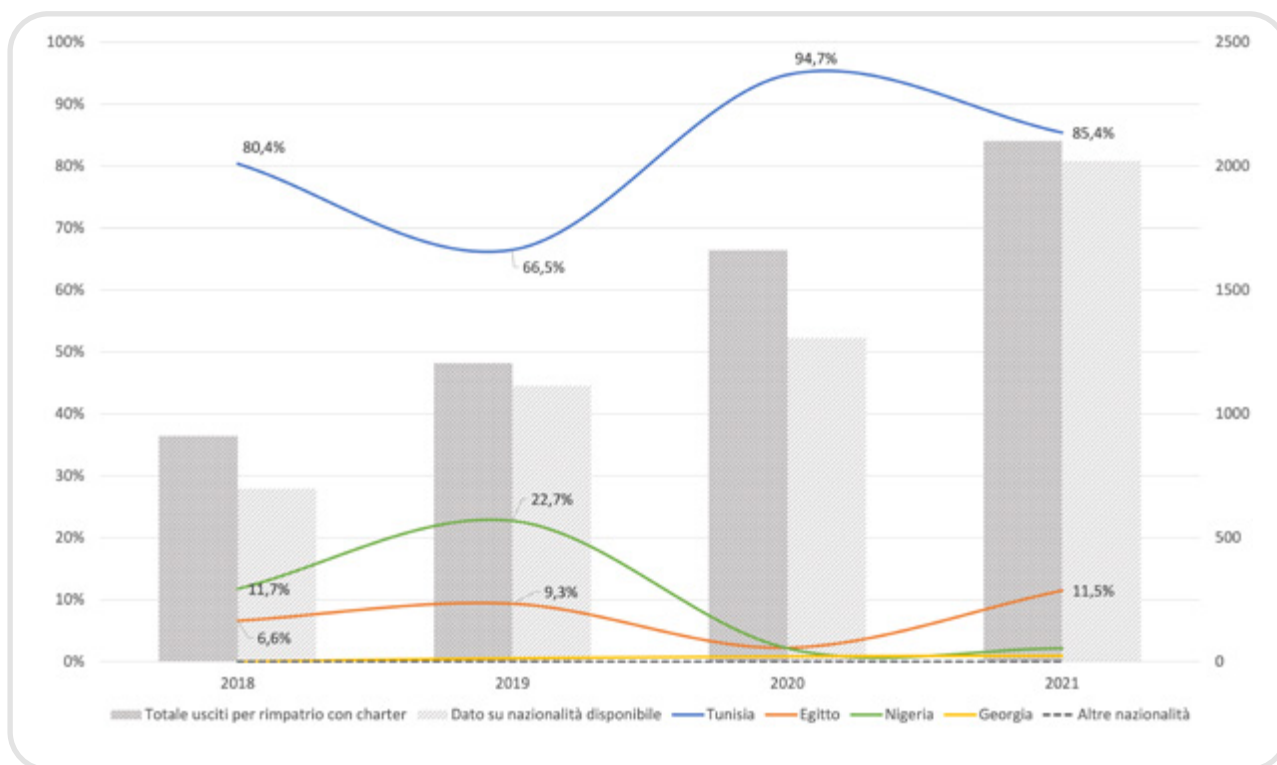


GRAFICO 42. Rimpatri con scorta dai Cpr (principali nazionalità), 2014-2021

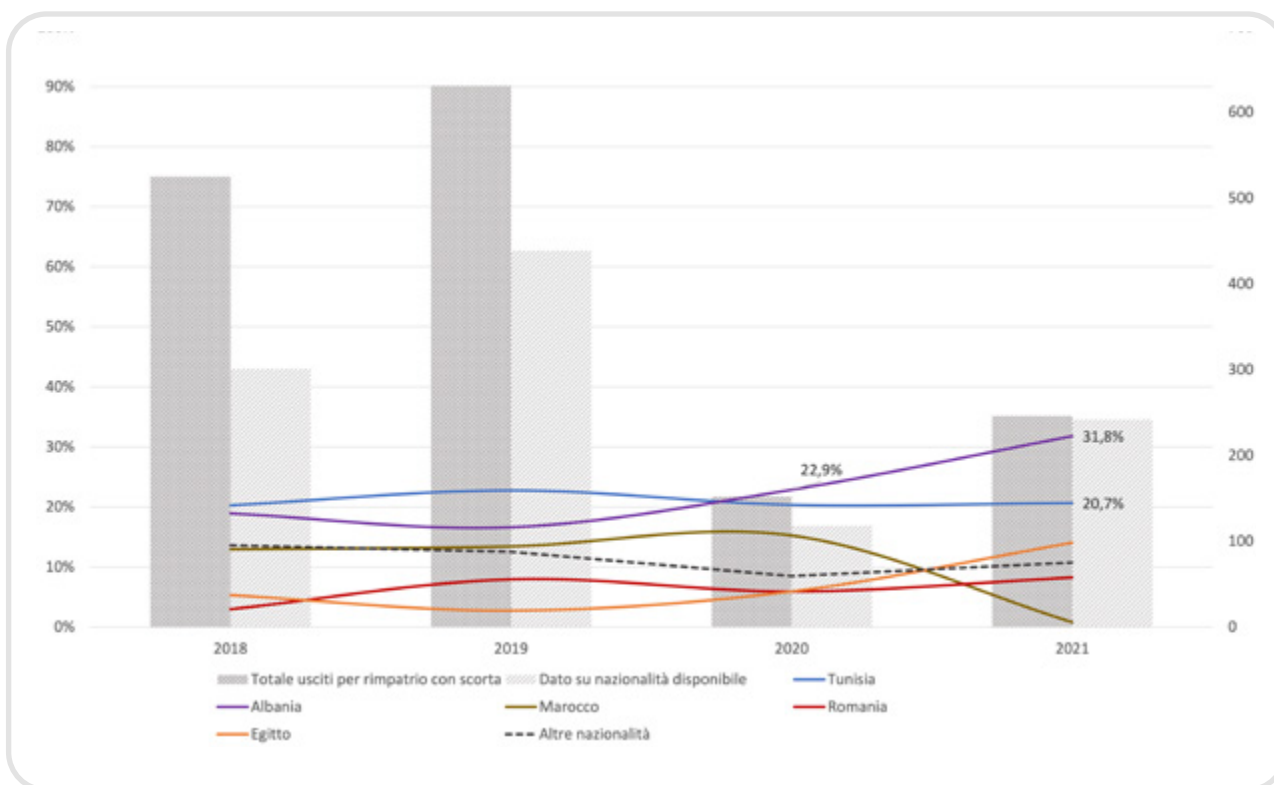
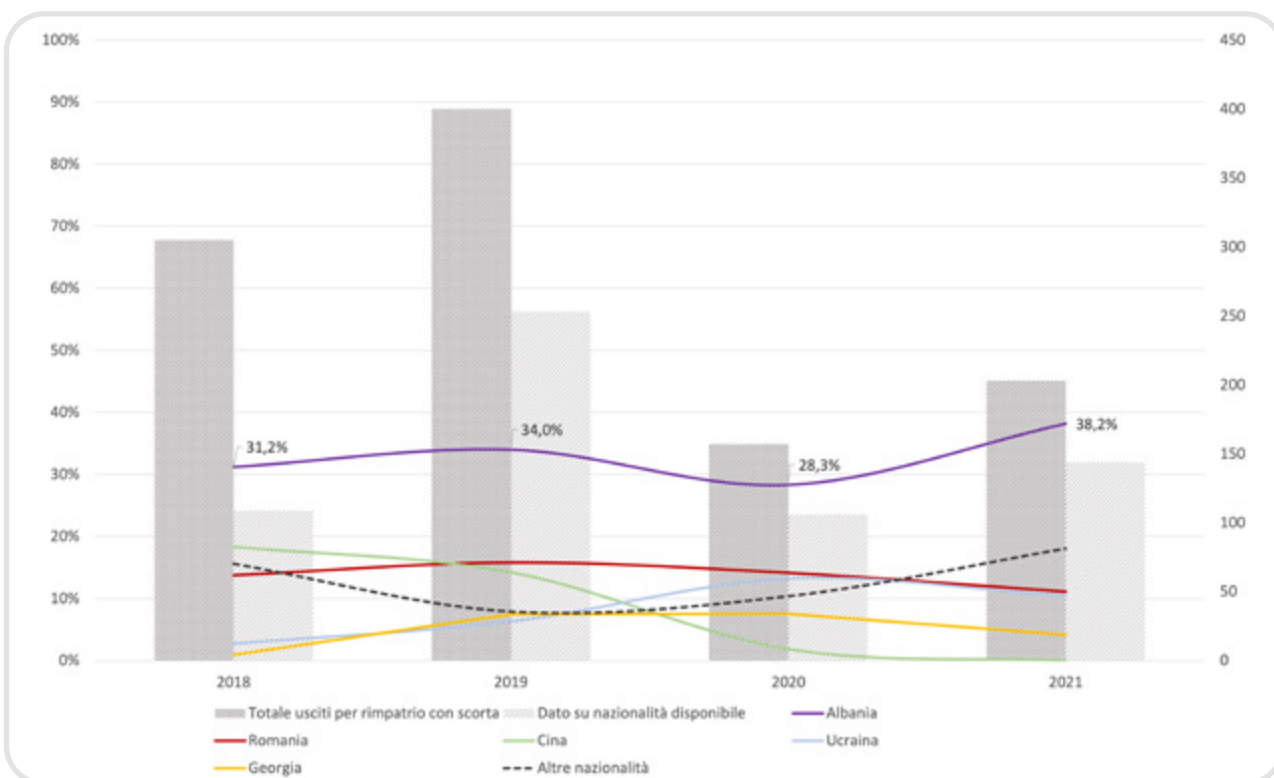


GRAFICO 43. Rimpatri senza scorta dai Cpr (principali nazionalità), 2014-2021



I dati sull'incidenza delle diverse nazionalità a seconda delle modalità esecutive dei rimpatri consentono di gettare luce anche su un altro aspetto che era emerso dalla nostra analisi sul diverso destino delle nazionalità transitate da un Cpr. In particolare, i dati sulla nazionalità dei rimpatriati discussi nel paragrafo 4.2 mostrano che anche egiziani e albanesi hanno una probabilità relativamente alta di essere rimpatriati, addirittura molto simile a quella dei tunisini.

Se si guarda alle modalità esecutive dei rimpatri effettuati si nota tuttavia che l'incidenza dei voli charter è decisamente minore. In particolare, nel caso degli albanesi in media il 52% dei rimpatri è eseguito con scorta internazionale e oltre 45% addirittura senza scorta internazionale (cfr. grafici n. 44 e 45). **In altre parole, una efficace politica di rimpatrio non passa necessariamente dall'utilizzo di mezzi maggiormente coercitivi.**

GRAFICO 44. Incidenza dei rimpatri con scorta - Albania, 2018-2021

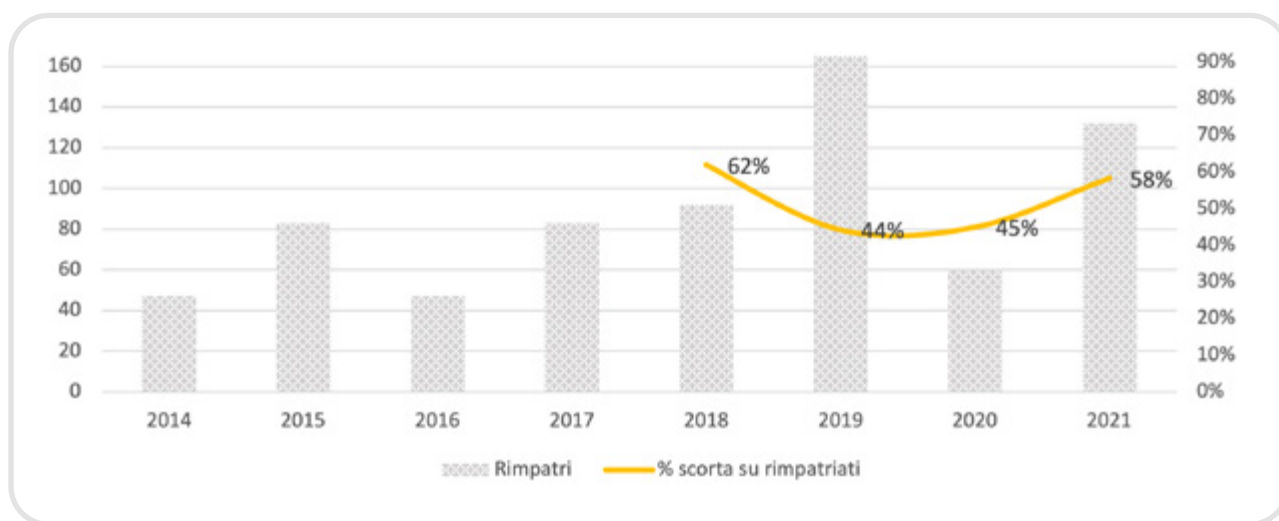
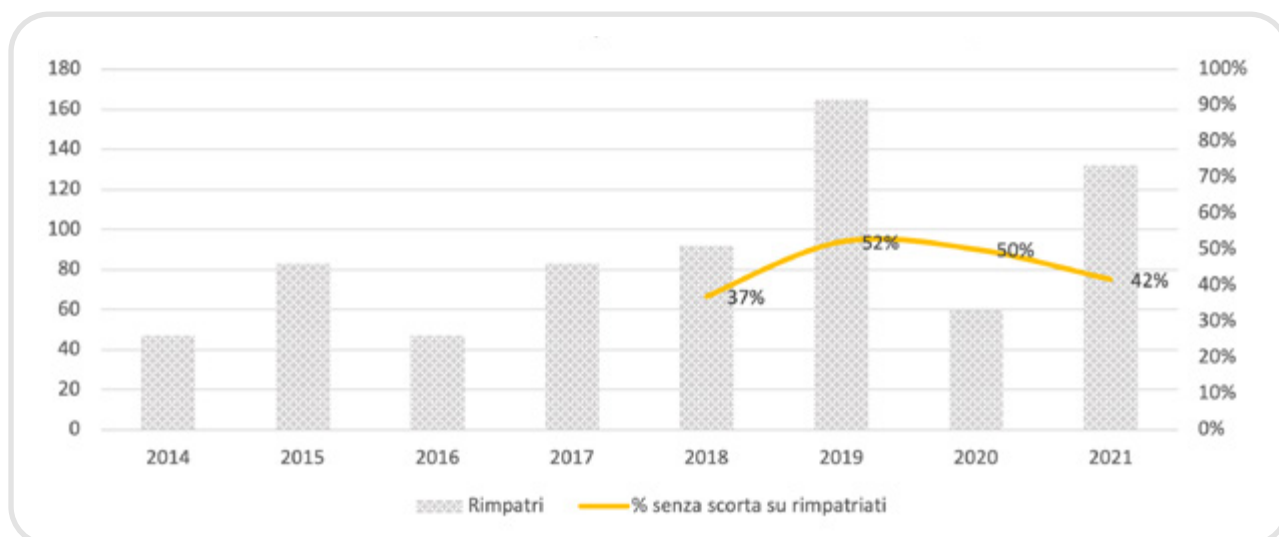


GRAFICO 45. Incidenza dei rimpatri senza scorta - Albania, 2018-2021



Anche l'analisi dei dati relativi alle modalità esecutive dei rimpatri delle donne trattenute ci consente di giungere a conclusioni analoghe.

Come abbiamo visto nel paragrafo 4.5, **la percentuale di donne effettivamente rimpatriate su quelle in ingresso è relativamente bassa**. Le donne rimpatriate rappresentano nel periodo 2018-2021 in media il 2,6% del totale dei rimpatri effettuati da un Cpr, mentre sono in media il 7,9% degli ingressi. Venendo alle modalità esecutive, i dati a nostra disposizione mostrano la maggiore incidenza dei **rimpatri senza scorta, che nel periodo 2018-2021 rappresentano in media il 71% del totale** dei rimpatri eseguiti.

Le donne rappresentano in media il 19% di tutti i rimpatri senza scorta eseguiti a partire da un Cpr. Tra queste, sono soprattutto le donne di nazionalità cinese, rumena, georgiana e albanese ad essere rimpatriate senza scorta (cfr. grafico n. 47). Alcune di queste nazionalità hanno una incidenza molto elevata delle percentuali di rimpatri eseguiti. Ciò vuol dire che la modalità esecutiva, più o meno coercitiva, non incide in questi casi sulla probabilità di eseguire il rimpatrio.

In conclusione, l'analisi che abbiamo svolto mostra chiaramente che l'efficacia della politica di rimpatrio italiana sia nel complesso diminuita nell'ultimo decennio.

In breve, si rimpatria di meno e maniera più coercitiva.

La coercizione però non incrementa il numero di rimpatri eseguiti, ma il costo umano ed economico delle politiche di rimpatrio.

Altro dato emerso dalla nostra analisi è che i Cpr siano negli ultimi anni diventati un ingranaggio della macchina dei rimpatri accelerati effettuati direttamente dalle zone di frontiera. Alla luce di tale specializzazione funzionale, occorre domandarsi che senso abbia allungare i tempi massimi di trattenimento, come è stato da ultimo fatto negli ultimi anni (cfr. capitolo 2). Gran parte dei rimpatri effettuati a partire da un Cpr è eseguito molto rapidamente e nessuna delle nazionalità con la più alta incidenza di rimpatri eseguiti ha molte probabilità di restare in detenzione fino a decorrenza termini.

GRAFICO 46. Rimpatri di donne eseguiti da un Cpr (per modalità esecutiva), 2018-2021

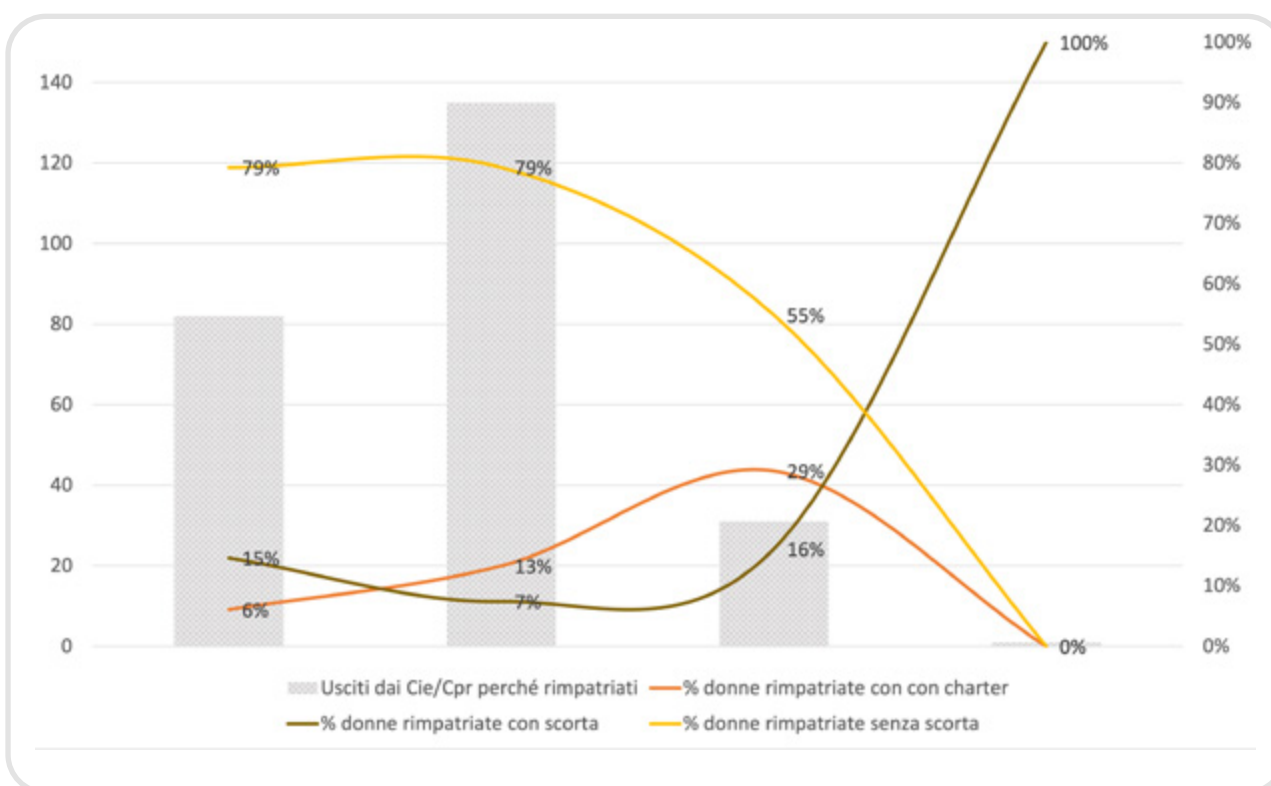
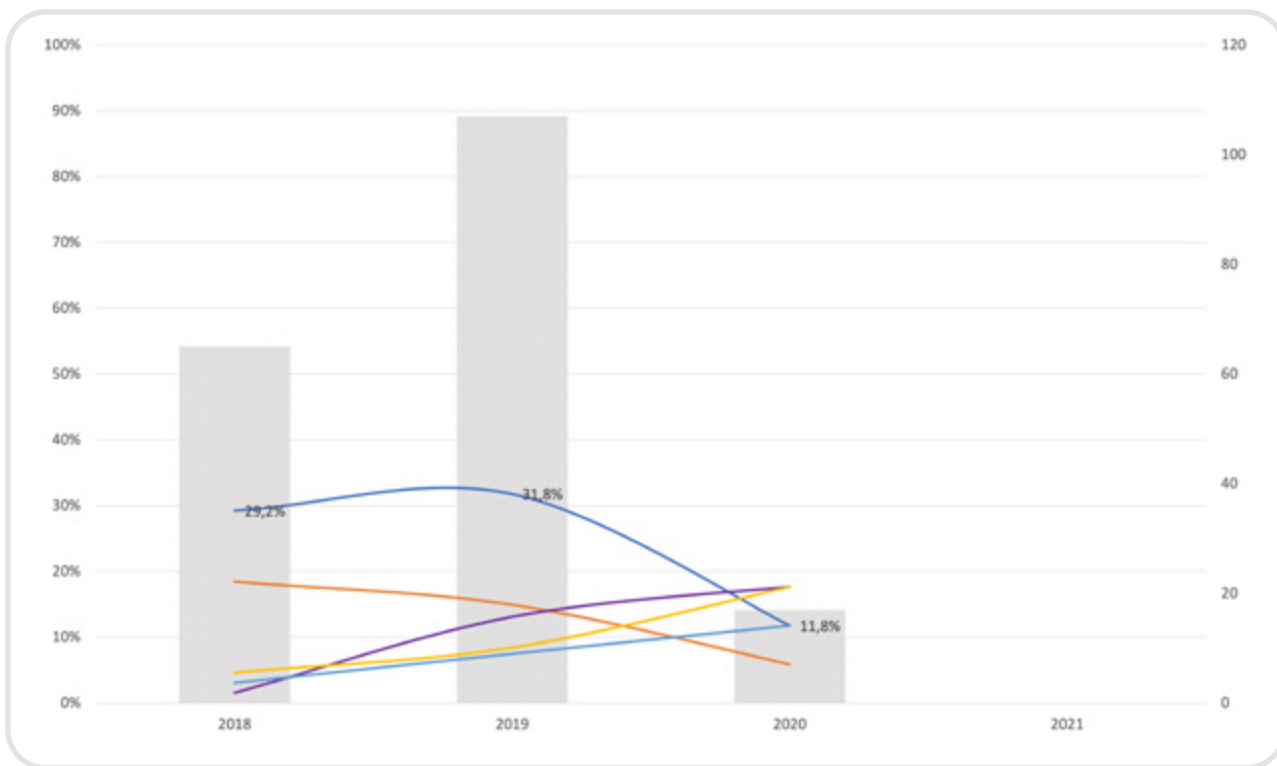


GRAFICO 47. Rimpatri di donne eseguiti senza scorta dai Cpr (principali nazionalità), 2014-2021



7 - CONCLUSIONI

Tutte le compagini politiche susseguitesi al governo del paese dal 2017 in poi hanno visto nella detenzione amministrativa degli stranieri un tassello fondamentale di una efficace politica di rimpatrio. Ciò a dispetto del fatto che non sia mai stata condotta una accurata analisi sui costi e i benefici del ricorso a misure privative della libertà personale nel quadro delle politiche migratorie e questo, occorre sottolinearlo, anche per la cronica carenza di dati affidabili sul funzionamento delle strutture detentive destinate agli stranieri.

Il progetto Trattenuti nasce proprio con l'obiettivo di gettare luce sull'efficacia e i costi di uno degli strumenti più controversi e meno trasparenti delle politiche migratorie italiane.

La nostra analisi mostra come i Cpr abbiano un impatto limitato sul numero di rimpatri effettivamente eseguiti. In particolare, i dati illustrati in questo rapporto indicano che l'investimento crescente nella detenzione amministrativa degli stranieri, testimoniato anche dal progressivo aumento dei tempi di permanenza in detenzione, non ha inciso sull'efficacia della politica di rimpatrio. Al contrario, dall'Italia si rimpatria sempre di meno e con modalità sempre più coercitive.

La coercizione ha tuttavia il solo effetto di aumentare il costo umano ed economico delle politiche di rimpatrio. Un riflesso di ciò è chiaramente visibile nel progressivo incremento dei costi di manutenzione straordinaria. Pur in presenza di una significativa riduzione dei servizi offerti, il maggiore ricorso alla detenzione amministrativa e, soprattutto, i tempi di permanenza più lunghi aumentano tensione e conflittualità all'interno dei Cpr, portando ad un immediato incremento dei costi. Ciò si riflette nel fatto che pur in presenza di un raddoppio del numero di Cpr operativi, il sistema continui a funzionare con una capacità ridotta.

Altro dato che emerge dalla nostra analisi, è il disegno di progressiva diversificazione del sistema detentivo per stranieri che in maniera più o meno consapevole si sta realizzando. Accanto alla diversificazione dei termini di durata massima del trattenimento per categoria di detenuto, sta infatti emergendo un circuito detentivo specializzato nella gestione dei rimpatri accelerati delle persone appena giunte sul territorio italiano.

In particolare, negli ultimi anni i Cpr sembrano essere diventati un ingranaggio della macchina dei rimpatri

accelerati dei tunisini eseguiti direttamente dalle zone di frontiera. La percentuale di cittadini di altre nazionalità effettivamente rimpatriati è infatti progressivamente diminuita, fino al punto di diventare trascurabile.

Le recenti evoluzioni normative lasciano inoltre presagire una situazione in cui il numero di richiedenti asilo trattenuti sarà destinato a crescere in maniera molto significativa in conseguenza del cambio di paradigma nella gestione delle domande d'asilo alla frontiera. In breve, avremo sempre più richiedenti asilo trattenuti in detenzione nei centri situati nei pressi dei luoghi di sbarco, soprattutto tra le nazionalità provenienti da paesi considerati "sicuri".

Lo scenario che sembra delinearsi è insomma quello di una progressiva ibridazione del sistema di accoglienza con il sistema detentivo destinato ai rimpatri nelle zone di frontiera. Tale ibridazione sembra andare di pari passo con l'emergere di un circuito detentivo parallelo a quello dei Cpr. In sostanza, quella che emerge è una nuova geografia della detenzione, fatta di luoghi in cui trattenere gli stranieri assoggettati alle procedure accelerate di frontiera e situati in "locali" o "strutture apposite", "diverse" e "idonee", affidate alla gestione diretta delle Questure.

Come già sottolineato, la moltiplicazione dei luoghi di trattenimento estranei al circuito degli ordinari Cpr pone diversi interrogativi.

Ad esempio, come garantire assistenza e supporto legale agli stranieri assoggettati a tali procedure di asilo o di rimpatrio accelerate se questi sono trattenuti in luoghi ubicati in aree scarsamente accessibili, come le zone di frontiera o di transito?

E ancora, come assicurare il monitoraggio indipendente di tali luoghi di detenzione se non esiste una lista ufficiale degli spazi usati a scopo di trattenimento degli stranieri?

Si tratta di domande ineludibili cui è urgente dare risposta, anche perché la prospettiva che profila all'orizzonte è quella di una crescente opacità nella gestione di luoghi di privazione della libertà personale già di per sé scarsamente trasparenti e sottratti allo sguardo della società civile.



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax +39 06 5780485

Via San Biagio dei Librai, 39
80138 - Napoli
Tel. +39 345 2604842

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actonaid.org

www.actonaid.it

