

amnesty international

Italia

PRESENZA TEMPORANEA, DIRITTI PERMANENTI

Il trattamento dei cittadini stranieri detenuti nei “centri di permanenza temporanea e assistenza” (Cpta)

Traduzione italiana del documento “Italy. Temporary stay – permanent rights: The treatment of foreign nationals detained in ‘temporary stay and assistance centres’

(CPTAs)” AI Index: EUR 30/004/2005. Fa fede il testo originale inglese

1

SOMMARIO

Questo rapporto riflette le preoccupazioni di Amnesty International (AI) sulla situazione delle persone - in maggioranza migranti irregolari ma in alcuni casi richiedenti asilo - detenute nei “centri di permanenza temporanea e assistenza”, comunemente noti come “Cpta”.

Ogni anno migliaia di cittadini stranieri, a seguito di un effettivo o tentato ingresso illegale in Italia o in ragione del loro soggiorno irregolare, ricevono ordini di espulsione o di respingimento; tali ordini prevedono che gli interessati vengano accompagnati alla frontiera da agenti di pubblica sicurezza ed espulsi. In attesa di essere allontanate dal paese, le persone raggiunte da un ordine di espulsione vengono trattenute nei Cpta, dai quali sono emerse numerose denunce di trattamenti e condizioni di detenzione non in linea con gli standard internazionali in materia di diritti umani e diritto dei rifugiati¹. Alcuni casi illustrativi sono descritti in questo rapporto. AI riconosce la potestà degli Stati di controllare gli ingressi, il soggiorno e l’espulsione dei cittadini stranieri dal proprio territorio. Tale potestà, tuttavia, deve essere esercitata nel rispetto delle leggi e degli standard internazionali in materia di diritti umani e diritto dei rifugiati e mai a scapito dei diritti umani fondamentali di richiedenti asilo o migranti, qualunque sia il loro status giuridico.

Sono pervenute segnalazioni e notizie di persone che, in alcuni Cpta, sarebbero state sottoposte, tra l’altro, a: aggressioni fisiche da parte di agenti di pubblica sicurezza e del personale di sorveglianza; un’eccessivo e umiliante uso di sedativi e tranquillanti; condizioni di vita non conformi alle regole dell’igiene; un’insufficiente assistenza sanitaria; mancanza di comunicazione con il mondo esterno; difficoltà di accesso alla consulenza legale necessaria a contestare la legalità della propria detenzione e del decreto di espulsione e, per coloro che intendono far domanda d’asilo, difficoltà ad aver accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, con il susseguente rinvio di persone in paesi ove essi rischiano gravi violazioni dei diritti umani. Tali denunce sono giunte in un contesto generale di elevata tensione in molti centri, con notizie di frequenti proteste, incluse tentate evasioni, alti livelli di autolesionismo e scoppi di violenza tra detenuti.

L'accesso ai Cpta è stato sottoposto a crescenti restrizioni. Nell'ultimo anno rappresentanti dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati delle Nazioni Unite (Unhcr), parlamentari italiani, avvocati, attivisti religiosi, giornalisti e la maggior parte delle principali Organizzazioni non governative (Ong) italiane che operano nel campo dell'asilo e dell'immigrazione, si sono visti negare l'accesso ai centri, o tale accesso è stato loro consentito solo dopo un consistente ritardo e a seguito di ripetute richieste. La stessa AI ha richiesto l'accesso ai centri di detenzione per richiedenti asilo e migranti irregolari, vedendoselo sinora rifiutare.

Le restrizioni nell'accesso rendono impossibile confermare la completa veridicità di tutte le denunce riguardanti i Cpta, ma la loro quantità, coerenza e regolarità, insieme alle conclusioni delle organizzazioni intergovernative e di serie Ong nazionali e internazionali, portano AI a ritenere che vi siano ragioni sostanziali di preoccupazione. Tale preoccupazione è inoltre accresciuta da vari fattori, fra i quali:

- l'emergere di nuove denunce in base alle quali alcune persone trattenute nei Cpta sarebbero state vittime di aggressioni fisiche, metodi pericolosi di costrizione e uso improprio di farmaci nel corso delle operazioni di espulsione per via aerea;

¹Qui e oltre nel testo, "diritto dei rifugiati" traduce l'espressione *refugee law*, che in inglese indica l'insieme delle norme di diritto internazionale pattizio e consuetudinario e di altri strumenti internazionali, regionali e nazionali che individuano gli standard per la protezione di rifugiati e richiedenti asilo (Ndt).

2

- le notizie secondo cui regimi di detenzione molto simili a quelli dei Cpta, con numerosi problemi connessi, sono stati rilevati in alcuni dei "nuovi" centri di identificazione, già centri di "prima assistenza" o centri di "accoglienza" (istituiti in base alla legislazione preesistente), dove i richiedenti asilo possono essere ora trattenuti secondo varie forme di detenzione amministrativa, durante la quale le loro richieste d'asilo sono esaminate con una procedura accelerata;

- una crescente confusione e scarsa distinzione delle funzioni dei vari tipi di centri e il recente emergere dei cosiddetti centri "polifunzionali" per l'immigrazione – cioè strutture che conterrebbero due sezioni separate, le quali svolgono rispettivamente le funzioni di Cpta e di centro di identificazione.

- il fatto che l'Italia non abbia istituito un organismo nazionale indipendente di controllo e ispezione, con il mandato di compiere visite regolari e senza preavviso nelle strutture di detenzione, come stabilito dagli standard internazionali.

Le disposizioni regolamentari sui centri di identificazione sono in vigore dal 21 aprile 2005, ma il sistema non è ancora pienamente funzionante. Nel dicembre 2004 il ministro dell'Interno ha informato il Parlamento che i Cpta esistenti sarebbero stati convertiti nei nuovi centri "polifunzionali" per l'immigrazione e che altri centri del genere sarebbero stati istituiti nel paese: questi progetti sono ora in fase di attuazione. Il 9 maggio 2005 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato delle linee-guida in 20 punti sul procedimento relativo a tutte le fasi del "rinvio forzato" di cittadini stranieri.

AI ritiene che sia giunto il momento che le autorità italiane riconsiderino profondamente la loro attuale politica, legislazione e prassi circa la detenzione, le condizioni e il trattamento dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo, assicurandone un adeguamento agli standard internazionali dei diritti umani e del diritto dei rifugiati, ponendo particolare attenzione alle nuove linee-guida del Consiglio d'Europa.

3

Chi è un rifugiato?

Ciascun rifugiato è il risultato del fallimento di un governo nella protezione dei diritti umani. La Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 relativa allo status dei rifugiati (la Convenzione sui rifugiati)

stabilisce che gli Stati hanno l'obbligo di proteggere coloro che, a causa di ciò che sono o di ciò in cui credono, rischiano gravi violazioni dei diritti umani in caso di ritorno nei propri paesi di origine. E, cosa ancor più importante, stabilisce che queste persone non dovrebbero mai essere sottoposte a rimpatrio forzato. Come chiunque altro, i rifugiati godono dei diritti umani fondamentali. Essi sono titolari anche di alcuni diritti specifici in quanto rifugiati e hanno in particolare diritto alla protezione internazionale. I rifugiati dovrebbero avere accesso a soluzioni durevoli. Ciò potrebbe consistere in una integrazione nel paese in cui hanno ottenuto l'asilo, nel re-insediamento in un altro paese, o nel rimpatrio volontario nel loro paese d'origine.

Chi è un richiedente asilo?

Un richiedente asilo è qualcuno che ha lasciato il proprio paese, ma non ha trovato protezione come rifugiato. Benché ancora in attesa di una formale e definitiva determinazione circa il proprio status, il richiedente asilo gode tuttavia della protezione del diritto internazionale dei rifugiati. L'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani afferma che "ogni individuo ha il diritto di cercare e di ottenere, in altri paesi, asilo dalle persecuzioni". Si deve presumere che un richiedente asilo sia un rifugiato fino a prova contraria, cioè fino a quando non si determini che *non* ha bisogno di protezione internazionale.

Anche i richiedenti asilo hanno diritti umani. AI lavora per far sì che i richiedenti asilo:

- non si vedano negare l'ingresso in un paese per chiedere asilo;
- abbiano accesso a procedure imparziali per determinare il loro status di rifugiati;
- non siano detenuti illegalmente o soggetti a torture o a trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti;
- possano incontrare i familiari, gli amici, gli avvocati, gli interpreti e le organizzazioni che possono aiutarli, incluso l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr);
- abbiano accesso ai diritti economici, sociali e culturali di base, come ad esempio il diritto al lavoro, a ricevere un'educazione scolastica e cure mediche;

AI non si oppone al rimpatrio dei richiedenti asilo che hanno subito il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato, purché tale diniego sia il risultato di una procedura imparziale e soddisfacente e purché il loro rimpatrio avvenga in condizioni di sicurezza, dignità e pieno rispetto dei diritti umani.

Chi è un migrante?

In generale, un migrante è una persona che si trova in paese diverso dal proprio in maniera temporanea o permanente. Alcuni sono migranti volontari. Altri si sentono costretti a emigrare a causa delle privazioni cui sono sottoposti nel proprio paese. Altri ancora si spostano per un insieme di motivi. I migranti irregolari – altrimenti definiti come migranti "privi di documenti" o immigrati "illegali" – sono persone che entrano e vivono in un paese di cui non sono cittadini, senza il permesso legale di entrare o di restarvi. Alcuni di essi sono persone che lavorano o cercano un'occupazione, ma senza un valido permesso di lavorare; altri sono vittime del traffico per lo sfruttamento sessuale o il lavoro forzato; alcuni di essi possedevano un permesso di soggiorno, successivamente scaduto; altri sono richiedenti asilo che hanno ottenuto un diniego, ma non hanno lasciato il paese, sebbene la legge imponesse loro di farlo.

I migranti hanno diritti umani, incluso il diritto a non essere detenuti arbitrariamente e a non essere sottoposti a torture o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Alcuni strumenti legali internazionali riguardano specificamente i diritti dei lavoratori migranti, come i trattati dell'Organizzazione internazionale del lavoro. La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari, entrata in vigore il 1° luglio 2003, rappresenta un'importante pietra miliare per il riconoscimento dei diritti dei migranti.

4

INDICE

INTRODUZIONE

CATEGORIE E FUNZIONI DICHIARATE DEI CENTRI ISTITUITI PER DETENERE MIGRANTI IRREGOLARI E RICHIEDENTI ASILO

Centri di identificazione

Cpta

Scopi dichiarati dei Cpta

Chi è detenuto nei Cpta?

Breve panoramica del procedimento di espulsione amministrativa

L'organizzazione base dei Cpta

Notizie di trattamenti e condizioni che non soddisfano gli standard internazionali in materia di diritti umani

Le principali aree di preoccupazione emerse negli ultimi anni

CASI ILLUSTRATIVI DELLE PREOCCUPAZIONI DI AI

Cpta Regina Pacis, San Foca, Melendugno, Lecce, 2002

Cpta di Bologna, via Mattei, 2003-2004

Rinvii eseguiti tramite l'aeroporto di Milano-Malpensa da agenti di pubblica sicurezza di stanza presso il Cpta di via Corelli a Milano, febbraio-marzo 2005

Centro di identificazione/accoglienza di Sant'Anna, Crotone, marzo 2005

Cpta di Ragusa-Somicem, aprile 2005

Cpta di Lampedusa, zona aeroportuale, 2004-2005

RACCOMANDAZIONI

APPENDICI

1. Lettera della Segretaria Generale di AI al ministro dell'Interno, del 14 marzo 2005, con cui si chiede l'accesso alle strutture di detenzione dei richiedenti asilo e migranti irregolari

2. Lista dei Cpta e dei centri di identificazione noti ad AI

3. Linee-guida su tutte le fasi del procedimento di "rinvio forzato", adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 9 maggio 2005 [CM (2005) 40]

5

1. INTRODUZIONE

Ogni anno migliaia di cittadini stranieri, alcuni dei quali richiedenti asilo, sono raggiunti da decreti di espulsione o di respingimento. Tali provvedimenti vengono emanati sulla base di un tentato o effettivo ingresso illegale in Italia o di un soggiorno irregolare e, nella maggior parte dei casi, prevedono che gli interessati vengano accompagnati alla frontiera da agenti di pubblica sicurezza ed espulsi. In attesa di essere allontanate dall'Italia, queste persone sono private della libertà e detenute nei "Centri di permanenza temporanea e assistenza" (d'ora in avanti, Cpta), per un massimo di 60 giorni, finché non sia data attuazione al decreto di espulsione o, in alternativa, non sia stato raggiunto il limite massimo di detenzione. Questo documento evidenzia le preoccupazioni di Amnesty International (d'ora in avanti, AI) circa la situazione di queste persone, alla luce delle numerose e coerenti denunce emerse dai centri in cui le stesse sono detenute, e riguardanti trattamenti e condizioni di detenzione contrari agli standard internazionali in materia di diritti umani e di diritto dei rifugiati.

Pur concentrando l'attenzione, nel presente rapporto, sul trattamento e sulle condizioni di detenzione, AI nutre preoccupazioni concernenti la detenzione, in quanto tale, di richiedenti asilo e migranti irregolari in Italia, in circostanze non conformi agli standard internazionali. Secondo gli standard del diritto dei rifugiati, ad esempio, i richiedenti asilo possono essere detenuti soltanto in circostanze eccezionali e per il più breve lasso di tempo possibile, e comunque solo quando le autorità possano dimostrare, caso per caso, che tale detenzione sia necessaria, che si basi su presupposti definiti dalla legge e che abbia luogo per una delle specifiche ragioni che gli standard internazionali stessi riconoscono come legittime cause di detenzione dei richiedenti asilo².

Le istituzioni italiane, tuttavia, pongono un numero sempre maggiore di richiedenti asilo in detenzione, in violazione di tali standard: una sanzione estrema, questa, per persone che non hanno commesso alcun crimine e che potrebbero aver già subito il trauma della detenzione senza accusa o processo nel loro paese di origine³. Similmente, AI ritiene che la detenzione dei migranti irregolari dovrebbe avvenire solo in base a prescrizioni di legge, in conformità con i principi internazionali in materia di diritti umani, e in base a un accertamento caso per caso della necessità e opportunità di questo provvedimento. Alla detenzione si dovrebbe ricorrere soltanto quando sia provato che non esistono alternative efficaci e che vi è un rischio oggettivo di fuga. I singoli interessati dovrebbero altresì avere un'opportunità reale di appellarsi contro la decisione di detenzione.

AI riconosce che gli Stati hanno la potestà di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione dei cittadini stranieri dal proprio territorio. Tale potestà, tuttavia, deve

essere esercitata conformemente alle leggi e agli standard internazionali in materia di diritti umani e diritto dei rifugiati, tra i quali particolare valore assumono i principi di non discriminazione e proporzionalità. L'esercizio di tale potestà non può avvenire a scapito dei diritti umani fondamentali dei richiedenti asilo o dei migranti, qualunque sia il loro status giuridico.

² Questi includono le "Linee guida rivisitate sui criteri e gli standard relativi alla detenzione dei richiedenti asilo" emesse dall'Unhcr e la "Conclusione sulla detenzione dei rifugiati e richiedenti asilo", n. 44 (XXXVII), 1986, emessa dal Comitato esecutivo (Excom) dell'Unhcr.

³ Cfr. le varie edizioni del Rapporto annuale di AI e il rapporto semestrale "Preoccupazioni di AI in Europa e Asia Centrale". Cfr. anche "Italy: Government must ensure access to asylum for those in need of protection" (AI Index: EUR 30/001/2004); Amnesty International Urgent Action – Italy/Libya (AI Index: EUR 30/001/2005), 18 marzo 2005; "Amnesty International calls on the European Commission to take action against Italy" (AI Index: IOR 61/007/2005) tutti disponibili su www.amnesty.org. Informazioni in italiano su www.amnesty.it.

6

La maggior parte delle persone detenute nei Cpta sono migranti irregolari, ma alcuni di essi sono richiedenti asilo. I centri nei quali avviene la detenzione (le autorità italiane sostengono che queste persone non siano tecnicamente "detenute" ma "trattenute") in Italia sono comunemente definiti Cpta.

Il governo italiano ha definito i Cpta come "...lo strumento scelto per attuare le norme sul rimpatrio degli stranieri che sono entrati in Italia illegalmente e per eseguire tale rimpatrio con maggiore efficacia... essi sono anche **un mezzo chiave per assicurare l'effettivo funzionamento delle procedure di espulsione, il che [...] è una pre-condizione per la corretta implementazione di una politica dell'immigrazione basata sulle quote annuali** [enfasi nostra]"⁴.

Questo documento pone attenzione in particolare alle notizie e alle denunce emergenti dai Cpta negli ultimi anni, circa trattamenti e condizioni di detenzione non in linea con gli standard internazionali dei diritti umani, alcune delle quali sono state descritte brevemente in precedenza in diversi documenti pubblici di AI⁵.

L'organizzazione è preoccupata per le denunce di persone che, in alcuni Cpta, sarebbero state sottoposte, tra l'altro, a: aggressioni fisiche da parte di agenti di pubblica sicurezza e del personale di sorveglianza; eccessivo e umiliante uso di sedativi e tranquillanti; condizioni di vita non conformi alle regole dell'igiene; insoddisfacente assistenza sanitaria; mancanza di comunicazione con il mondo esterno; difficoltà di accesso alla consulenza legale necessaria a contestare la legalità della propria detenzione e del decreto di espulsione e, per coloro intenzionati a far domanda d'asilo, difficoltà ad aver accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, con il conseguente rinvio di persone in paesi ove essi rischiano gravi violazioni dei diritti umani. Tali denunce sono giunte in un contesto generale di elevata tensione in molti centri, con notizie di frequenti proteste, incluse tentate evasioni, alti livelli di autolesionismo e scoppi di violenza tra detenuti. Esempi delle denunce emerse possono trovarsi nell'ultimo capitolo di questo documento (cfr. oltre, *Casi illustrativi delle preoccupazioni di AI*).

Le testimonianze e le denunce provengono da detenuti nei Cpta, avvocati, medici, Organizzazioni non governative (d'ora in avanti Ong) nazionali, attivisti religiosi, giornalisti e parlamentari, in particolare dell'opposizione. Nel maggio 2005, quattro sindacati di polizia si sono detti pubblicamente preoccupati per vari aspetti della situazione nei Cpta. Negli ultimi 12 mesi sono state espresse preoccupazioni sul funzionamento dei Cpta in genere e/o sulla situazione in alcuni specifici Cpta anche da organizzazioni intergovernative e interparlamentari, tra cui la Relatrice speciale per i diritti umani dei migranti delle Nazioni Unite, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (d'ora in avanti Unhcr), il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e di altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti e il parlamento europeo. Nell'aprile 2005, la Corte europea dei diritti umani ha posto al governo italiano una serie di questioni concernenti i diritti umani di

persone transitate da un centro di detenzione per richiedenti asilo e migranti irregolari (cfr. oltre, *Casi illustrativi delle preoccupazioni di AI: Cpta di Lampedusa, zona aeroportuale, 2004-2005*).

⁴ Cfr. il quarto rapporto periodico dell'Italia sull'implementazione della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti (UN Doc no: CAT/C/67/add. 3 del 3 aprile 2004, sezione 1b – Centri di permanenza temporanea e assistenza), attualmente in esame da parte della Commissione contro la tortura delle Nazioni Unite.

⁵ Cfr. le successive edizioni del Rapporto annuale di AI e del semestrale "Preoccupazioni di AI in Europa e Asia Centrale". Confronta anche "Protection gaps: AI's concernsto Unhcr's standing committee, 8-11 March 2005, Detention practises in Europe" (AI Index: IOR42/001/2005).

7

AI non è in grado di confermare la completa veridicità di tutte le denunce giunte alla sua attenzione e neppure di esaminare compiutamente le affermazioni del governo secondo cui nell'ultimo anno, in particolare, sarebbero stati apportati miglioramenti per alcuni aspetti relativi ai Cpta e i diritti umani dei detenuti sarebbero stati pienamente osservati. Il principale ostacolo a una compiuta valutazione della situazione nei Cpta sta nella crescente restrizione dell'accesso ai centri: pertanto, molte delle informazioni che sono emerse sono inevitabilmente relative a episodi riferiti da terzi. La stessa AI ha richiesto l'accesso ai centri di detenzione per richiedenti asilo e migranti irregolari, vedendoselo sinora rifiutare⁶. Nell'ultimo anno rappresentanti dell'Unhcr, parlamentari, avvocati, attivisti religiosi, giornalisti e la maggioranza delle più importanti Ong italiane che operano nel campo dell'asilo e dell'immigrazione, si sono visti ugualmente negare l'accesso ai centri, o tale accesso è stato loro consentito solo dopo un consistente ritardo e a seguito di ripetute richieste. Il contenuto di questo rapporto si basa su informazioni raccolte da AI anche nel corso di una missione di ricerca svolta nell'ottobre 2004 e deriva da diverse altre fonti. Esse includono la legislazione interna, le direttive del governo e i rapporti sottoposti agli organismi delle Nazioni Unite dal governo italiano, come anche i rapporti e le informazioni pubblicati dalle organizzazioni intergovernative e da Ong nazionali preoccupate per i diritti umani dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo. Altre fonti comprendono documenti giuridici, quali decisioni della magistratura su denunce di violazioni dei diritti umani, e resoconti giornalistici. AI ha anche consultato avvocati, rappresentanti di Ong, parlamentari che hanno avuto accesso ai Cpta e ad altre strutture di detenzione di migranti irregolari e richiedenti asilo in varie regioni d'Italia. Pur non essendo possibile confermare la completa veridicità di tutte le denunce riguardanti i Cpta, la loro quantità, coerenza e regolarità, insieme alle conclusioni delle organizzazioni intergovernative e di serie Ong nazionali e internazionali, portano AI a ritenere che vi siano ragioni sostanziali di preoccupazione. Le preoccupazioni di AI riguardo a notizie di violazioni dei diritti umani che provengono dai Cpta sono accresciute da numerosi fattori che vanno ad aggiungersi alla mancanza di accesso e alla conseguente mancanza di trasparenza nel funzionamento dei centri. Tali fattori includono:

- l'emergere di nuove denunce secondo le quali alcune persone trattenute nei Cpta sarebbero state vittime di aggressioni fisiche, metodi pericolosi di costrizione e uso improprio di farmaci nel corso delle operazioni di espulsione per via aerea;
- le notizie secondo cui regimi di detenzione molto simili a quelli dei Cpta, con molti dei problemi connessi, sono stati rilevati in alcuni dei "nuovi" centri di identificazione, già centri di "prima assistenza" o centri di "accoglienza" (istituiti in base alla legislazione preesistente), dove i richiedenti asilo possono essere ora trattenuti, secondo varie forme di detenzione⁷, per ragioni amministrative fino a 20

⁶ Nel momento in cui scriviamo AI sta ancora attendendo una risposta alla lettera indirizzata il 14 marzo 2005 al ministro dell'Interno (cfr. *Appendice 1*), nella quale gli si chiedeva di riconsiderare il rifiuto, da parte del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, della richiesta di effettuare visite nei centri di identificazione per svolgere ricerche sulla situazione dei diritti umani dei minori migranti. La lettera inoltre chiede che il ministro assicuri la disponibilità del governo, in linea di principio, a consentire ad AI di

effettuare visite, con preavviso, per valutare la situazione dei diritti umani in tutti i luoghi utilizzati per trattenere i richiedenti asilo e gli immigrati irregolari, richiamando gli standard internazionali che costituiscono il fondamento di questa richiesta. Chiede infine che durante tali visite i ricercatori di AI siano messi in condizione di parlare privatamente con gli ospiti, in base agli accordi e alle ragionevoli condizioni necessarie a garantire la sicurezza e l'ordine pubblico.

⁷ AI ritiene che i richiedenti asilo privati della libertà nei centri di identificazione siano sottoposti a condizioni simili alla detenzione e li considera assimilabili ai detenuti. Come tali, a loro si applicano le "Linee guida rivisitate sui criteri e gli standard relativi alla detenzione dei richiedenti asilo".

8

giorni, durante i quali le loro richieste d'asilo sono esaminate con una procedura accelerata;

- una crescente confusione e scarsa distinzione delle funzioni dei vari tipi di centri e il recente emergere dei cosiddetti centri "polifunzionali" per l'immigrazione. Lo sviluppo di questi ultimi - cioè strutture che, a quanto sembra, contengono due sezioni separate, le quali svolgono rispettivamente le funzioni di Cpta e di centro di identificazione - è stato annunciato dal ministro dell'Interno nel 2004;

- la mancanza di un organismo nazionale indipendente di controllo e ispezione, che abbia il mandato di compiere visite regolari e senza preavviso alle strutture di detenzione, come stabilito dagli standard internazionali, assieme al fatto che l'Italia non ha creato una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani (Nhri), conforme ai cosiddetti "Principi di Parigi", relativi al funzionamento delle Nhri⁸, sotto la cui egida un tale organismo e/o le visite potrebbero essere organizzati.

Le disposizioni regolamentari sui centri di identificazione, nei quali i richiedenti asilo sono privati della libertà, sono in vigore dal 21 aprile 2005, ma il sistema non è ancora pienamente funzionante. Nel dicembre 2004 il ministro dell'Interno ha informato il parlamento che i Cpta esistenti sarebbero stati convertiti nei nuovi centri "polifunzionali" per l'immigrazione e che altri centri del genere sarebbero stati istituiti nel paese: questi progetti sono ora in fase di attuazione. Il 9 maggio 2005 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato delle Linee-guida di 20 punti sul procedimento relativo a tutte le fasi del rinvio forzato di cittadini stranieri⁹. Queste richiamano i diritti tutelati dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali e contengono sezioni che riguardano i vari aspetti del rinvio forzato, tra cui una dedicata alla detenzione in attesa dell'allontanamento in cui sono indicate, tra l'altro, le circostanze in cui la detenzione può essere ordinata e le condizioni di detenzione in attesa di espulsione. Le linee-guida includono anche una sezione sugli allontanamenti forzati, che riguarda anche l'area della cooperazione con gli espellendi, l'uso delle scorte e i mezzi di costrizione.

AI ritiene che per le autorità italiane questo sia il momento opportuno per rivedere a fondo la politica, la legislazione e la prassi riguardanti la detenzione, le condizioni e il trattamento di migranti irregolari e richiedenti asilo, e sollecita le stesse autorità ad adeguarli al diritto internazionale in materia di diritti umani e di diritto dei rifugiati, ponendo particolare attenzione alle nuove linee-guida del Consiglio d'Europa. In conclusione del rapporto, AI esorta le autorità italiane a considerare con urgenza una serie di raccomandazioni, che indicano i principali standard internazionali già applicabili alle persone trattenute nei Cpta e nei centri di identificazione¹⁰.

⁸ Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1993.

⁹ CM(2005)40. Testo riprodotto integralmente nell'Appendice 3.

¹⁰ Questi includono: il Corpo dei principi delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento; il regolamento delle Nazioni Unite sugli standard minimi per il trattamento dei prigionieri; il regolamento europeo sulle prigioni; la raccomandazione CommDH/Rec (2001)1 "sui diritti degli stranieri che desiderano entrare in uno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e sull'attuazione dei decreti di espulsione", emessa dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel settembre 2001; gli Standard del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa riguardo ai "cittadini stranieri detenuti in base alla legislazione sull'immigrazione" e all'"espulsione di cittadini stranieri via aerea", oltre alle Linee-guida rivisitate dell'Unhcr sui criteri e gli standard relativi alla detenzione dei richiedenti asilo.

Tali raccomandazioni includono: l'istituzione di un organismo indipendente di controllo e ispezione che possa condurre visite regolari, illimitate e senza preavviso in tutte le strutture di permanenza forzata di migranti irregolari e richiedenti asilo; la revisione delle procedure di impugnazione per assicurare che tutti gli individui detenuti in tali strutture possano ricorrere a procedure autenticamente accessibili, efficaci e imparziali; la garanzia di indagini rapide, accurate e imparziali su tutte le denunce di gravi violazioni dei diritti umani da parte di agenti di pubblica sicurezza e personale di sorveglianza; la garanzia di una piena e appropriata formazione per il personale operante presso tali strutture (anche circa l'uso legittimo e proporzionato della forza, i diritti umani delle persone private della libertà e i diritti dei richiedenti asilo, e le specifiche caratteristiche della fornitura di cure mediche in una struttura di detenzione); l'introduzione di una legge specifica e organica sull'asilo che sia pienamente conforme agli standard internazionali del diritto dei rifugiati.

2. CATEGORIE E FUNZIONI DICHIARATE DEI CENTRI ISTITUITI PER DETENERE MIGRANTI IRREGOLARI E RICHIEDENTI ASILO

“Vi sono poche e poco evidenti differenze tra la detenzione nei Cpta e quella nei centri di identificazione. La Relatrice speciale desidera esprimere la propria preoccupazione per la graduale trasformazione dei centri di accoglienza locali in centri di identificazione. Desidera inoltre esprimere preoccupazione circa le conseguenze e le limitazioni intrinseche alla gestione privata di tali centri. In assenza di una istituzione nazionale per i diritti umani, ritiene che sia necessario un ente indipendente per supervisionare la gestione dei centri, il rispetto dei diritti umani delle persone che vi sono trattenute e la fornitura di assistenza medica, psicologica e legale. Questo ente dovrebbe anche supervisionare l'accesso di Ong e di avvocati ai suddetti centri. La Relatrice speciale ritiene che la costruzione di nuovi centri non sia la soluzione per l'immigrazione illegale.”

Estratto dal rapporto della Relatrice speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, successivo alla sua visita in Italia nel giugno 2004, comprensiva di visite ai Cpta e ai centri di identificazione¹¹

I centri attualmente si dividono in due grandi categorie: Cpta e centri di identificazione.

Centri di identificazione – (Cdi)

La Legge 189 del luglio 2002, cosiddetta Legge Bossi-Fini, entrata in vigore nel settembre del 2002, modificando la legislazione esistente in materia di immigrazione e asilo¹² ha previsto l'istituzione dei centri di identificazione per detenere i richiedenti asilo.

Vi è stato tuttavia un ritardo di alcuni anni nell'approvazione del regolamento di attuazione della Legge 189/2002¹³. Tale atto (Dpr n. 303/2004) non è entrato in vigore sino al 21 aprile 2005. Di conseguenza, al momento in cui scriviamo, il sistema dei centri di identificazione non è pienamente operante.

¹¹ Doc. Onu n. E/CN/4/2005/85/add. 3, paragrafo 86.

¹² Legge 30 luglio 2002, n. 189 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”.

¹³ Decreto del presidente della Repubblica del settembre 2004 n. 303, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica nel dicembre 2004.

Un certo numero di centri di identificazione è stato ottenuto dalla trasformazione dei precedenti centri di “prima accoglienza” per richiedenti asilo e migranti, istituiti come centri “aperti” dalla precedente legge del 1995 (Legge Puglia); altri sono stati costruiti vicino a tali centri o ai Cpta. Altri risultano ancora in fase di progetto o di costruzione. Nel frattempo, sin dall'entrata in vigore nel settembre 2002 della Legge 189/2002, diverse delle strutture esistenti sembrano essere state utilizzate, di fatto, come centri “chiusi”, in cui sono detenuti insieme, per un periodo di tempo indeterminato, richiedenti asilo e migranti irregolari, inclusi bambini accompagnati dai

genitori o altri parenti. Tali centri sono spesso definiti "di identificazione" da parte dell'opinione pubblica, dei mezzi d'informazione e talora anche del governo¹⁴. Le previsioni legislative in base alle quali questi centri stanno operando sono del tutto oscure.

In base all'art. 7 c. 1 del Dpr 303/2004, "il prefetto della provincia nel quale è istituito il centro può affidarne la gestione, attraverso apposite convenzioni, ad enti locali, a enti pubblici o privati che operino nel campo dell'assistenza ai richiedenti asilo o ai migranti o nel settore dell'assistenza sociale". Il centro dovrebbe essere gestito da un direttore con esperienza nell'assistenza sociale o in quella agli immigrati, coadiuvato da personale di sorveglianza che posseda, "in via ordinaria", capacità adeguate alle specifiche necessità dei richiedenti asilo, delle donne e dei bambini. Ai detenuti deve essere garantita la dignità e la salute, e deve essere prestata attenzione a specifici bisogni, soprattutto a quelli dei bambini (il Dpr 303/2004 stabilisce che i minori non accompagnati non dovrebbero essere detenuti nei centri di identificazione), dei disabili, delle donne in stato di gravidanza e di coloro che siano stati perseguitati nel loro paese di origine. È anche stabilita la necessità di un costante servizio di vigilanza.

I detenuti devono essere informati, in una lingua a loro comprensibile, sulla procedura d'asilo in Italia e sui loro diritti mentre sono nel centro. La direzione è tenuta a fornire loro un servizio di informazione legale che riguardi il riconoscimento dello status di rifugiato e un servizio di interpretariato. Tutti i detenuti hanno il diritto di ricevere le visite e di avere accesso ai rappresentanti dell'Unhcr, ai loro avvocati, ai loro partner conviventi, e – con l'autorizzazione del prefetto – agli altri parenti o a cittadini italiani. Sono anche previste visite da parte di rappresentanti di organizzazioni che si occupano della "protezione dei rifugiati". In ogni caso, queste sono soggette a un'autorizzazione generale da parte del ministero dell'Interno, unita a una specifica da parte del prefetto competente per entrare nelle stanze delle visite negli orari previsti. Il Dpr 303/2004 stabilisce anche che le autorità locali e centrali possono fornire informazioni e servizi legali, di supporto sociale e psicologico e informazioni sul rimpatrio volontario ai detenuti, ma che il prefetto può negare l'accesso a coloro che forniscono tali servizi, motivando tale decisione. Il regolamento prevede sette centri di identificazione, nonché la creazione di altri (cfr. la *Lista dei Cpta e dei centri di identificazione noti ad AI – Appendice 2*).

La Legge 189/2002 prevede la detenzione nei centri di identificazione per la maggior parte dei richiedenti asilo, come previsione generale, piuttosto che – in linea con gli standard internazionali del diritto dei rifugiati – come misura eccezionale (cfr. sopra, *Introduzione*); inoltre, essa prevede procedure d'urgenza per la determinazione dello status di questi richiedenti asilo detenuti.

¹⁴ Cfr., per esempio il "Quinto rapporto periodico del governo italiano al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani" (Doc. Onu n. CCPR/C/ITA/2004/5 del marzo 2004) e il suo "Quarto rapporto periodico al Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura" (Doc. Onu n. CAT/C/67/add. 3 dell'aprile 2004).

11

Vari aspetti di tale procedura sono stati criticati da AI e da altre Ong internazionali e nazionali, nonché dall'Unhcr. Particolare preoccupazione è stata espressa in quanto, se da un lato è vero che la legge consente al richiedente asilo di inoltrare ricorso al giudice in caso di diniego dello status di rifugiato emesso sia dalla Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato (l'organo che decide in prima istanza sull'applicazione dell'asilo), sia dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo (l'organo di seconda istanza)¹⁵, dall'altro lato tale ricorso non sospende il decreto di espulsione del singolo, svuotando così il diritto di appello di un reale contenuto.

La richiesta di asilo dovrebbe essere fatta immediatamente all'ingresso nel territorio italiano, alla polizia di frontiera o alla Questura. La Legge 189/2002 stabilisce

esplicitamente che i richiedenti asilo non possono essere detenuti al solo scopo di esaminare la loro domanda d'asilo. Tuttavia, la Questura può ordinare la detenzione di richiedenti asilo nei centri di identificazione in moltissimi casi.

La detenzione, infatti, non è obbligatoria, ma facoltativa per un massimo di 20 giorni nelle seguenti circostanze:

- per verificare o determinare la nazionalità o l'identità dei richiedenti asilo, nel caso siano privi di documenti di viaggio o di identità personale, o ne abbiano presentati di falsi al loro arrivo;
- per verificare gli elementi sui quali la richiesta di asilo si fonda;
- mentre essi attendono l'esito delle procedure concernenti il riconoscimento del diritto ad essere ammessi al territorio italiano.

La durata prevista dalla legge per il procedimento di determinazione dello status di rifugiato per i richiedenti asilo così detenuti è di 35 giorni. Se essi desiderano uscire dal centro ogni giorno fra le 8 e le 20 devono avere l'autorizzazione del direttore del centro, mentre qualora desiderino ottenere una speciale autorizzazione che consenta loro di assentarsi, in determinate circostanze, per un tempo più lungo, devono presentare una apposita domanda al competente funzionario della Prefettura. La punizione per un'assenza non autorizzata è severa: la domanda di asilo si intende automaticamente ritirata. Nel momento in cui scriviamo è presto per valutare come queste disposizioni siano state applicate in concreto a partire dal 21 aprile 2005. La detenzione in un centro di identificazione è invece obbligatoria per i richiedenti asilo che abbiano presentato domanda d'asilo dopo aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o che abbiano presentato la domanda mentre risiedevano "irregolarmente" in Italia. Non è chiaro quale sia la durata massima di detenzione in tali casi. Il procedimento per determinare lo status di rifugiato nel caso di persone detenute obbligatoriamente è di 20 giorni.

La detenzione per i richiedenti asilo la cui domanda sia stata presentata dopo un decreto di espulsione o di respingimento alla frontiera è altresì obbligatoria, ma in tali casi è prescritto che essi non siano detenuti in un centro di identificazione, ma in un Cpta (cfr. oltre).

Come indicato sopra, contro il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato può essere presentato ricorso al giudice competente per territorio, ma ciò non sospende il decreto di espulsione. A ogni modo, i richiedenti asilo che sono detenuti nei centri di identificazione e che hanno presentato il ricorso possono domandare al prefetto il permesso di restare in Italia sino alla decisione giurisdizionale sul ricorso (permesso che è concesso discrezionalmente). In tal caso essi possono essere trattenuti in un Cpta.

¹⁵ Il riferimento è qui alla Commissione territoriale integrata da un componente della Commissione nazionale, che in questa nuova composizione, e solo in caso di procedura d'urgenza, funge da organo di riesame ex art. 1ter c. 6 l. 39/1990. AI ha più volte espresso perplessità rispetto alla terzietà e imparzialità di questo organo di seconda istanza, *Ndt*.

12

Cpta

I Cpta vennero inizialmente istituiti nel 1998 dalla cosiddetta Legge Turco-Napolitano (40/1998), in seguito confluita nel Decreto legge n. 286 del 25 luglio 1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Altre leggi e regolamenti relativi ai Cpta sono stati introdotti successivamente, inclusi: il Decreto del presidente della Repubblica n. 394/1999 (regolamento di attuazione del Testo Unico), modificato con Dpr n. 334/2004¹⁶; la direttiva dell'agosto 2000¹⁷; la Legge 189/2002, cosiddetta Legge Bossi-Fini del luglio 2002¹⁸ e il Decreto legge n. 241 del settembre 2004¹⁹, successivamente convertito in Legge n. 271 del 12 novembre 2004. Il numero di leggi e regolamenti in materia ha prodotto una certa

confusione e vi sono state difficoltà interpretative della Legge Bossi-Fini, le cui disposizioni precise sono, pertanto, ancora in fase di evoluzione.

I primi Cpta furono istituiti poco dopo l'entrata in vigore della Legge 40/98, in seguito agli arrivi sulle coste meridionali italiane di molti migranti provenienti, per la maggior parte, dai Balcani e dal Nord Africa. I Cpta, ora, sono diffusi in tutto il paese (cfr. la *Lista dei Cpta e dei centri d'identificazione noti ad AI – Appendice 2*), ma la maggioranza è situata ancora nel sud, in Sicilia e in Puglia. Attualmente sono migliaia, ogni anno, le persone che passano per i Cpta: secondo dati ufficiali, 14.223 persone nel 2003 e 15.647 nel 2004.

Ogni anno, solo la metà circa delle persone trattenute nei Cpta viene effettivamente espulsa dal paese al termine della detenzione. Circa un quarto di loro deve essere rilasciato perché è stato raggiunto il limite di tempo consentito dalla legge (cfr. oltre).

Scopi dichiarati dei Cpta

I Cpta sono stati istituiti per detenere i cittadini stranieri in situazione irregolare, (cioè privi del diritto di entrare o risiedere in Italia e che siano stati raggiunti da un decreto di espulsione o di respingimento, in cui si ordina l'allontanamento dal paese attraverso l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica). Nei Cpta dovevano essere trattenuti coloro per i quali non fosse possibile l'allontanamento immediato a causa della necessità di:

- assicurare loro assistenza (umanitaria) d'emergenza;
- eseguire ulteriori accertamenti sulla loro identità o nazionalità;
- acquisire i necessari documenti di viaggio;
- attendere un mezzo di trasporto idoneo e disponibile a eseguire l'espulsione.

Secondo la legge del 1998 questi cittadini stranieri potevano essere trattenuti nei Cpta solo per il tempo strettamente necessario a dare attuazione al decreto di espulsione o respingimento – e per un massimo di trenta giorni (cioè venti giorni iniziali con possibile estensione ad altri dieci giorni da parte del giudice, in caso di permanenza dell'ostacolo al loro allontanamento).

¹⁶ Decreto del presidente della Repubblica del 18 ottobre 2004 n. 334.

¹⁷ Direttiva Prot. N. 3435/50, 30 agosto 2000 – Direttiva generale in materia di Cpta ai sensi dell'art. 22, comma 1 del Dpr 31 agosto 1999, n. 394.

¹⁸ Legge 30 luglio 2002 n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

¹⁹ Decreto legge 14 settembre 2004, n. 241 recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione

13

Se non allontanati alla fine del periodo massimo di detenzione, erano rilasciati con un'intimazione ad abbandonare il territorio dello Stato, sotto la propria responsabilità, entro quindici giorni. Non obbedire all'intimazione comportava un nuovo decreto di accompagnamento alla frontiera. Il decreto di espulsione o respingimento comportava automaticamente anche il divieto di entrare in Italia e nell'area Schengen²⁰ per cinque anni.

Prima delle modifiche introdotte dalla Legge 189/2002, la maggioranza dei decreti di espulsione non conteneva la clausola dell'accompagnamento coattivo alla frontiera: tale clausola era opzionale – applicata solo ove le autorità considerassero che vi fosse un concreto pericolo che l'interessato disobbedisse all'ordine. La maggioranza delle persone riceveva l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro quindici giorni, sotto la propria responsabilità, e perciò non veniva detenuta nei Cpta.

Con la Legge 189/2002, entrata in vigore nel settembre 2002, l'accompagnamento alla frontiera per mezzo di una scorta armata è diventato *obbligatorio* per quanti sono raggiunti da un decreto di espulsione o respingimento, e perciò la detenzione nei Cpta (se vi sono posti disponibili) è divenuta la norma. Solo una categoria di stranieri destinatari di un decreto di espulsione – quelli che non presentano la richiesta di rinnovo del loro permesso di soggiorno entro 60 giorni dalla

scadenza – possono ancora veder emessa un'intimazione a lasciare il paese sotto la propria responsabilità, piuttosto che ricevere un decreto di accompagnamento coattivo alla frontiera. Comunque, anche in questi casi, qualora la Questura ritenga che essi potrebbero non ottemperare all'intimazione, queste persone possono essere ugualmente raggiunte da un decreto di accompagnamento coattivo alla frontiera, il che comporta una possibile detenzione nei Cpta.

Il periodo massimo di detenzione in un Cpta è ora di 60 giorni (30 giorni, estendibili sino a ulteriori 30 con l'assenso del giudice). Se l'allontanamento non è stato compiuto alla fine del tempo massimo di detenzione, la persona è rilasciata con un'intimazione ad abbandonare il paese sotto la propria responsabilità entro cinque giorni. Tuttavia è stato riferito che a causa dei ritardi e delle inefficienze del sistema alcune persone sono state detenute ripetutamente per il periodo di tempo massimo. Il divieto di reingresso in Italia e in area Schengen è ora di 10 anni.

La non ottemperanza all'ordine di espulsione è un reato punibile con la reclusione dai sei mesi a un anno e comporta un nuovo ordine di accompagnamento alla frontiera. L'incorrere in ulteriori analoghe violazioni fa aumentare la pena detentiva e comporta ulteriori decreti di espulsione.

Attualmente esistono una quindicina di Cpta (cfr. la *Lista dei Cpta e dei centri d'identificazione noti ad AI – Appendice 2*).

Chi sono le persone detenute nei Cpta?

Nei Cpta vi sono cittadini stranieri bloccati sulle coste, per strada, in altri luoghi pubblici o nelle stazioni di polizia: si riferisce che circa il 60% siano cittadini stranieri trasferiti da strutture carcerarie dove essi erano imprigionati per aver commesso reati.

Le categorie di persone che possono essere espulse – sia per via amministrativa, sia per via giudiziale – e che possono essere quindi detenute nei Cpta includono:

²⁰ L'area Schengen comprende quei paesi europei che hanno sottoscritto la Convenzione di attuazione degli accordi di Schengen del 1985 e del 1990 sulla libera circolazione delle persone e l'armonizzazione dei controlli di frontiera in Europa.

14

- richiedenti asilo che hanno presentato domanda per ottenere l'asilo dopo che sia stato emesso un decreto di espulsione o respingimento e richiedenti asilo in attesa che intervenga la decisione di un giudice sul loro ricorso contro il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato;
- migranti senza documenti, ossia coloro che sono entrati o soggiornano in Italia senza permesso;
- migranti regolari o irregolari che sono stati valutati "pericolosi" per la società perché sospettati di alcune attività criminali, o abitualmente coinvolti in esse;
- migranti che non hanno rinnovato il loro permesso di soggiorno entro 60 giorni dalla data di scadenza e che sono considerati probabili trasgressori di un ordine di espulsione;
- stranieri considerati a rischio per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato dal ministro dell'Interno, che ha il potere di ordinare la loro espulsione, purché il presidente del Consiglio e il ministro degli Affari esteri siano stati previamente informati;
- migranti irregolari trasferiti da strutture carcerarie dove scontavano condanne per aver commesso reati;
- stranieri la cui espulsione sia stata ordinata da un giudice, che li abbia condannati per svariati reati²¹ punibili con la reclusione per più di tre anni in alcuni casi (inclusi, per esempio, i reati di resistenza violenta o minacce a pubblico ufficiale) e per più di cinque anni in altri (inclusi per esempio reati commessi a "fini di terrorismo" e reati relativi alla partecipazione in crimini organizzati) e che siano considerati, attualmente, un pericolo per la società: la loro espulsione viene eseguita alla fine della carcerazione;

- migranti irregolari destinatari di un decreto di espulsione, come sanzione sostitutiva di una pena detentiva. Un giudice che abbia le prove per condannare uno straniero irregolare per un reato che comporti una possibile pena detentiva di meno di due anni, può pronunciare, se ritiene che non vi siano le condizioni per sospendere la pena, una condanna di espulsione;
- migranti irregolari che stanno scontando una condanna definitiva ad una pena detentiva di più di due anni o con più di due anni di condanna ancora da scontare, quando il magistrato di sorveglianza ha esercitato il suo potere di disporre l'espulsione come alternativa al residuo di pena. Sebbene sembri che queste persone siano di fatto trasferite nei Cpta prima dell'espulsione, il dettato della Legge 189/2002 in realtà dispone che esse dovrebbero restare in carcere finché i necessari documenti di viaggio non siano acquisiti.

Le categorie di persone la cui espulsione non è consentita e che, pertanto, non dovrebbero essere trattenute nei Cpta comprendono:

- coloro che sono a rischio di "persecuzione" al ritorno in patria, per motivi di "razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione o di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali" (coloro che presentano richiesta di asilo dopo aver ricevuto un ordine di espulsione ed essere entrati in un Cpta dovrebbero essere rilasciati e l'espulsione dovrebbe essere sospesa mentre la domanda è in fase di decisione);
- i minori non accompagnati e i minori di 18 anni, con l'eccezione del diritto a mantenere unita la famiglia e poter restare, quindi, con i genitori o i tutori che siano stati espulsi (in tale caso essi possono essere trattenuti in un Cpta con i loro genitori o tutori);
- donne incinte (e donne con bambini di meno di sei mesi affidati alle loro cure) e il marito convivente della donna;

²¹ Reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale.

15

- chi coabita con la moglie o con parenti stretti che hanno ottenuto la cittadinanza italiana;
- migranti provvisti di documenti che non hanno rinnovato il loro permesso di soggiorno entro 60 giorni dalla sua data di scadenza e che non si può ragionevolmente temere disobbediscano all'intimazione di lasciare il territorio. Malgrado ciò, sono stati riferiti numerosi esempi di detenzione nei Cpta di persone di tutte le categorie di cui sopra.

Breve panoramica del procedimento di espulsione amministrativa

Nel caso di espulsioni amministrative (eccetto quelle disposte dal ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato – cfr. sopra), quando le forze dell'ordine si imbattono in sospetti migranti irregolari, il questore informa il prefetto, che emette il decreto di espulsione. Il decreto deve essere motivato e ha efficacia immediata. Esso deve essere notificato dalla Questura alla persona interessata, in una lingua da lei conosciuta. Le persone che chiedono asilo dopo aver ricevuto un ordine di espulsione attendono la decisione sulla loro richiesta in un Cpta e il relativo ordine di espulsione nel frattempo è sospeso.

Contro l'ordine di espulsione si può proporre appello a un giudice di pace²² entro 60 giorni dalla notifica e il giudice deve emettere una decisione entro 20 giorni. Comunque il ricorso non sospende l'allontanamento dal territorio. Pertanto, esiste il rischio generale che le persone possano presentare il ricorso solo dopo essere state espulse, tramite le rappresentanze consolari o diplomatiche nel loro paese d'origine. La persona ha diritto all'assistenza legale, anche a spese dello Stato, nel processo sul ricorso: quando si renda necessario, devono inoltre essere forniti i servizi di interpretariato.

Il provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera è emesso dal questore, che deve informare del decreto il giudice territorialmente competente entro

48 ore dalla sua adozione affinché lo convalidi. In attesa della decisione del giudice la persona è detenuta in un Cpta. L'udienza di convalida si tiene in camera di consiglio, quindi a porte chiuse. Con l'introduzione del decreto legge del settembre 2004²³, successivamente convertito in Legge n. 271/2004, l'avvocato che rappresenta il migrante deve essere tempestivamente avvertito dell'udienza e deve prendervi parte. Il Decreto legge è stato reso necessario dalla decisione della Corte costituzionale del luglio 2004²⁴, che ha ritenuto che la Legge 189/2002 violasse l'articolo 3 (relativamente al principio di uguaglianza fra gli stranieri e i cittadini italiani) e l'articolo 11 (relativamente al principio del giusto processo) della Costituzione italiana, nella parte in cui non prevedeva che l'udienza dinanzi al giudice per confermare la misura dell'accompagnamento alla frontiera dovesse aver luogo con la partecipazione di un avvocato a difesa della persona, e nella parte in cui non prevedeva esplicitamente che l'udienza per l'autorizzazione dovesse avvenire prima dell'allontanamento dell'interessato. In ogni caso, alcuni avvocati si sono lamentati del fatto che, in pratica, il tempo loro assegnato per l'udienza è talmente breve da non consentire di rappresentare efficacemente i loro clienti.

Le persone hanno il diritto, se necessario, di avere un avvocato scelto e pagato dallo Stato. Devono altresì essere informate tempestivamente dell'udienza e ascoltate dal giudice. Anche i servizi di interpretariato, se necessari, devono essere resi disponibili. Il giudice deve emettere la sua decisione, motivata per iscritto, entro 48 ore.

²² Magistrato onorario (non di carriera).

²³ Decreto legge n. 241 del 14 settembre 2004 – Disposizioni urgenti in materia di immigrazione.

²⁴ Sentenza 222/2004.

16

Nello stesso momento in cui viene informato dei decreti di espulsione e di accompagnamento alla frontiera, il cittadino straniero riceve, da parte del questore, il decreto di trattenimento in un Cpta. Anche il decreto di trattenimento in un Cpta deve essere convalidato durante un'udienza dinanzi a un giudice di pace, entro 48 ore dal suo rilascio (ciò può avvenire nello stesso momento in cui ha luogo l'udienza in cui si convalida l'accompagnamento alla frontiera), alla presenza di un avvocato che rappresenti il cittadino straniero, il quale ha il diritto di essere presente. Il giudice deve emettere la sua decisione motivandola per iscritto, entro le successive 48 ore altrimenti la misura perde efficacia.

L'organizzazione generale dei Cpta

Il ministero dell'Interno ha la responsabilità generale dei Cpta e provvede alla loro manutenzione e alla loro gestione. Il prefetto della provincia in cui il Cpta è situato è responsabile per i contratti stipulati per l'amministrazione dei centri con gli enti locali o con altre strutture pubbliche o private selezionate in base ai criteri stabiliti dal ministero dell'Interno²⁵.

Circa metà dei Cpta sono gestiti dalla Croce Rossa Italiana e dalla Confraternita delle Misericordie d'Italia, un'organizzazione cattolica laica: alcuni sono gestiti da associazioni ad hoc – quali la cooperativa Fiamme d'Argento, composta da carabinieri in pensione che gestiscono il Cpta di Restinco, e la Fondazione Regina Pacis, vicina all'Arcidiocesi di Lecce, che gestiva il centro Regina Pacis, Cpta sino al dicembre 2004. Almeno uno è gestito da un ente locale, il Comune di Otranto (che dirige il centro Don Tonino Bello di Lecce).

Il personale di sorveglianza all'interno del centro, alle dipendenze dell'amministrazione, può comprendere uomini e donne ma, in base a specifiche direttive, le detenute dovrebbero godere dell'assistenza di personale femminile. I gestori hanno il diritto, a loro volta, di dare in appalto ad altri enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale²⁶ alcuni servizi: non solo la mensa o la lavanderia, ma anche quelli di interpretariato, consulenza legale, mediazione culturale, supporto psicologico e di assistenza sociale.

È compito del questore assicurare la sicurezza esterna e l'ordine pubblico dei Cpta. I relativi regolamenti²⁷ stabiliscono che i perimetri dei Cpta sono controllati da agenti di pubblica sicurezza (Polizia, Carabinieri e Guardia di finanza) che dovrebbero intervenire quando necessario a ristabilire l'ordine e a prevenire la fuga. Spetta altresì agli agenti di pubblica sicurezza accompagnare i detenuti durante i trasferimenti da e verso il centro (per esempio agli uffici giudiziari, ai consolati o ai voli per lasciare il paese).

²⁵ Include le "Linee-guida e convenzioni tipo per la gestione di Cpta e di centri di identificazione (già d'accoglienza) – Prot. 3154/D.C.S./11.6 del 27 novembre 2002, emesso dal dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'Interno, entrato in vigore nel gennaio 2003.

²⁶ Articolo 22, Dpr 394 del 31 agosto 1999.

²⁷ Direttiva Prot. N. 3435/50 del 30 agosto 2000, emessa dal ministro dell'Interno (direzione generale dei servizi civili): direttiva generale in materia di centri di permanenza temporanea ed assistenza ai sensi dell'art. 22, comma 1 del Dpr 31 agosto 1999, n. 394.

17

In base alle norme interne rilevanti:

- gli stranieri detenuti nei Cpta dovrebbero ricevere un trattamento pienamente rispettoso della dignità dell'essere umano, del tutto imparziale e privo di qualsiasi discriminazione ed è compito del ministro dell'Interno assicurare che i loro diritti siano rispettati²⁸;
- un regolamento interno dovrebbe essere redatto per ogni centro, al fine di disciplinare il trattamento dei detenuti, le cure mediche e gli altri servizi disponibili. I suoi punti chiave, uniti ad una copia di una "carta dei diritti e dei doveri", tradotta in una lingua conosciuta dal singolo cittadino straniero, dovrebbe essere consegnata a ciascuno di loro al momento dell'ingresso nel Cpta;
- le informazioni fornite ai detenuti dovrebbero includere:
 - o la motivazione in base alla quale sono detenuti e la legislazione di riferimento; il procedimento di espulsione al quale sono sottoposti; il loro diritto a presentare ricorso; il loro diritto a ottenere l'assistenza di un avvocato, anche a spese dello Stato; la possibile durata della loro detenzione; l'assistenza e i servizi disponibili (inclusi il diritto di accesso ai servizi di interpretariato, consulenza legale, mediazione culturale, supporto psicologico e assistenza sociale) e la possibilità di presentare domanda d'asilo;
 - o il diritto a ricevere cure da medici e infermieri; tre pasti al giorno; cibi preparati tenendo conto, nei limiti del possibile, della loro fede religiosa; prodotti per l'igiene; biancheria per il letto e il bagno; abiti essenziali ed adeguati; un servizio di lavanderia e l'uso di aree attrezzate per lo sport e altre attività ricreative;
 - o il diritto a stare insieme con i membri del proprio nucleo familiare, se anch'essi sono in stato di detenzione in un Cpta, e il diritto di chiedere che i parenti, gli amici e i rappresentanti diplomatici del loro paese siano informati immediatamente della loro detenzione;
 - o il diritto a incontrarsi privatamente con un avvocato che li rappresenti, con i parenti conviventi e i ministri di culto; il loro diritto a incontrare rappresentanti di organizzazioni umanitarie che lavorino nei centri per poter chiarire la loro situazione e ottenere consulenze legali, assistenza sociale o supporto psicologico;
 - o il diritto a richiedere e ricevere visite, previa autorizzazione del prefetto, da parte di cittadini italiani o di stranieri con il permesso di soggiorno;
 - o il diritto a spedire e a ricevere liberamente corrispondenza e a usare il proprio telefono mobile o i telefoni pubblici installati nel centro.

In aggiunta, i rappresentanti in Italia dell'Unhcr, muniti di apposita autorizzazione da parte del ministero dell'Interno, hanno il diritto di accedere ai centri in ogni momento, eccetto che "per le esigenze di sicurezza e di regolare funzionamento della struttura" e di parlare in privato con ogni cittadino straniero che desideri usufruire di tale possibilità. I parlamentari hanno il diritto di entrare in ogni

luogo di detenzione in Italia, inclusi i Cpta.

²⁸ Cfr. l'articolo 14.2 del Decreto legge n. 286 del luglio 1998 (Testo Unico): "Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità" e la Direttiva Prot. N. 3435/50 del 30 agosto 2000: "Il trattenimento all'interno del centro deve essere conforme al rispetto della dignità della persona e improntato ad assoluta imparzialità ed assenza di discriminazione di ogni genere".

18

Nel marzo 2005, rispondendo ad un'interpellanza parlamentare che chiedeva chiarimenti sul diritto d'accesso, il sottosegretario all'Interno ha dichiarato che oltre ai membri del parlamento italiano, in base all'art. 21 del Dpr 394 del 31 agosto 1999, l'accesso ai Cpta è consentito solo al personale dell'ente gestore; agli agenti di pubblica sicurezza; ai giudici competenti per territorio; ai parenti conviventi dei detenuti; ai ministri di culto; ai rappresentanti diplomatici o consolari; al personale delle associazioni del volontariato e alle cooperative di solidarietà sociale ammesse a svolgere attività di assistenza sulla base di convenzioni con la Prefettura o sulla base di progetti di collaborazione concordati con il prefetto. Il sottosegretario all'Interno ha dichiarato, inoltre, che erano state rilasciate alcune autorizzazioni individuali all'accesso in relazione a specifiche esigenze adeguatamente motivate²⁹.

Notizie di trattamenti e condizioni di vita che non soddisfano gli standard internazionali in materia di diritti umani

In teoria, la legislazione e i regolamenti in materia sembrano dettare norme in base alle quali i cittadini stranieri trattenuti nei Cpta godrebbero di molti dei più importanti fra i diritti dei detenuti e dei richiedenti asilo sanciti dagli standard internazionali per la protezione dei diritti umani. Tuttavia, vi sono evidenti differenze, frequenti e marcate, tra la politica e la prassi, e dalle denunce e notizie relative alla situazione dei Cpta che sono pervenute all'attenzione di AI negli ultimi anni, emerge un quadro molto diverso.

Nel gennaio 2004 la missione italiana dell'importante associazione umanitaria internazionale Medici senza frontiere (d'ora in avanti Msf), ha pubblicato un rapporto autorevole e fortemente critico sui centri di detenzione dei richiedenti asilo e immigrati³⁰. Il rapporto contiene i risultati delle ricerche effettuate da decine di medici, avvocati e assistenti sociali, nonché delle visite compiute fra giugno e novembre 2003 in tutti i centri allora esistenti. Il principale obiettivo della ricerca di Msf è stato quello di valutare le condizioni sanitarie e sociali all'interno dei Cpta, lo stato delle infrastrutture, i metodi di gestione, gli standard dei servizi forniti, il rispetto delle norme rilevanti nonché eventuali differenze tra un centro e l'altro.

L'accesso di Msf ai centri era stato autorizzato dal ministro dell'Interno il quale, in seguito alla pubblicazione del rapporto, ha affermato che alcune delle informazioni riportate non erano corrette, che l'associazione era stata autorizzata ad accedere ai centri nell'intesa che le ricerche sarebbero state indirizzate specificatamente alla situazione sanitaria nei centri, in particolare al rischio posto dalla Sars (polmonite atipica), al fine di fornire assistenza professionale alle autorità nel realizzare miglioramenti. Il ministro ha dichiarato che Msf avrebbe inviato il suo rapporto direttamente ai mezzi d'informazione, piuttosto che sottoporlo alle autorità e che tali comportamenti facevano sorgere dubbi sulle reali finalità dell'associazione. Msf ha risposto che la richiesta di autorizzazione all'accesso ai centri non faceva menzione della Sars, che essa "spiegava chiaramente i metodi e gli scopi" delle visite e che il rapporto era stato sottoposto al ministro una settimana prima dell'invio alla stampa.

²⁹ Senato – Seduta n. 761 del 10/03/05.

³⁰ Medici senza Frontiere – Missione Italia, "Rapporto sui Centri di permanenza temporanea e assistenza", aggiornato e pubblicato con il titolo: *Centri di permanenza temporanea e assistenza – anatomia di un fallimento*, Editrice Sinnos, Roma, gennaio 2005.

19

Successivamente Msf – che dal 2002 aveva lavorato nel Cpta di Lampedusa³¹ – ha fatto richiesta, in parecchie occasioni, di continuare a visitare tale centro e vari altri

centri in cui sono confinati i richiedenti asilo e i migranti espulsi, ma si è vista negare l'accesso in molte occasioni. Nello stesso tempo il ministero dell'Interno ha informato il parlamento che, dopo il rapporto di Msf, erano state introdotte delle riforme. Sebbene la legislazione italiana contenga specifiche disposizioni affinché i membri del parlamento italiano e dell'Unhcr possano accedere ai Cpta, i rappresentanti di entrambe le istituzioni hanno in più occasioni, specialmente negli ultimi 12 mesi, avuto difficoltà e subito ritardi nell'entrare liberamente in alcuni centri. Anche gli avvocati, a volte, hanno avuto problemi a ottenere l'accesso per visitare i propri assistiti. Alcuni preti cattolici impegnati in attività pastorali con i migranti e i rifugiati hanno protestato pubblicamente per le grandi difficoltà incontrate a ottenere l'accesso. Come già detto, i gruppi e le Ong vengono raramente autorizzati a visitare i centri e in genere, quando ciò accade, le visite sono soggette a restrizioni. Ai giornalisti è normalmente negato l'ingresso. Negli ultimi anni e in particolare negli ultimi 18 mesi, la maggior parte delle principali Ong che lavorano in favore dei richiedenti asilo e degli immigrati si è vista negare l'accesso ai Cpta e agli altri centri dove sono detenuti richiedenti asilo e immigrati. Come indicato nell'*Introduzione*, la stessa AI ha richiesto l'accesso ai Cpta e ai centri d'identificazione, vedendoselo sinora rifiutare.

È difficile formulare valutazioni generali circa la situazione attuale nei Cpta. In base alle denunce ricevute, nonostante la legge e le direttive provino a regolare in maniera omogenea le condizioni di vita, il trattamento e i diritti dei detenuti a livello nazionale, le attuali strutture, le condizioni e i singoli regimi differiscono: le diverse organizzazioni alle quali è affidata la gestione appaiono spesso avere propri standard, metodi e filosofie organizzative. Per di più, sin dall'introduzione delle Legge 189/2002 ci sono state spesso incertezza e confusione sulla precisa classificazione e sul ruolo di alcuni centri. Comunque, appare chiaro che l'accesso al mondo esterno di molti – o meglio della maggior parte – dei detenuti nei Cpta, è estremamente limitato e in alcuni casi inesistente.

Le principali aree di preoccupazioni emerse negli ultimi anni

I Cpta presentano talvolta infrastrutture inadeguate: alcuni detenuti sono stati sistemati in alloggi provvisori e container inadatti al soggiorno prolungato; altri sono stati esposti a temperature estreme; altri ancora sono stati tratti in condizioni di estremo sovraffollamento. Alcuni centri hanno uno spazio interno o esterno per attività ricreative troppo piccolo, altri ne sono privi. In alcuni centri i detenuti sono stati tenuti all'interno per la maggior parte del tempo e hanno avuto un accesso all'aria aperta estremamente limitato.

Si è avuta notizia di sporcizia e condizioni insalubri in alcuni centri, così come casi di mancata fornitura di prodotti per l'igiene, lenzuola, biancheria e vestiti adeguati e puliti. Ci sono state sporadiche proteste sull'insoddisfacente qualità del cibo servito.

³¹ Cfr. *Appendice 2* per note esplicative sullo statuto speciale di questo centro.

20

Nel maggio 2005 rappresentanti di quattro sindacati della polizia italiana³² hanno reso pubbliche dichiarazioni nelle quali riconoscono, tra le altre cose, che c'è stato spesso un problema di estremo sovraffollamento nei Cpta, che produce un impatto negativo sulle condizioni di vita dei detenuti. Hanno inoltre espresso preoccupazione per una generale mancanza di risorse dedicate alle condizioni di vita nei Cpta³³. Durante la sua quarta visita periodica in Italia, tra il 21 novembre e il 3 dicembre 2004, il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e di trattamenti o punizioni inumani o degradanti ha visitato quattro Cpta in Sicilia: Agrigento, Caltanissetta, Lampedusa e Trapani. È degno di nota che successivamente alla visita, il Comitato ha dichiarato che durante il colloquio finale con le autorità italiane il ministro dell'Interno ha annunciato la chiusura del Cpta di Agrigento, "facendo seguito alle immediate osservazioni fatte dalla delegazione".

Successivamente il ministro dell'Interno ha informato il parlamento che il Cpta di Agrigento era stato chiuso per restauri sin dall'ottobre 2004 e che, facendo seguito alle valutazioni del Comitato, che aveva ritenuto il centro "inadeguato", esso era stato definitivamente chiuso a dicembre 2004³⁴. Il rapporto del Comitato sulla sua visita, secondo la procedura, sarà pubblicato solo con il consenso del governo, e mentre scriviamo, non è ancora pubblico.

Le differenze nel budget pro capite, che le organizzazioni che hanno vinto la gara per la gestione dei centri hanno presentato al prefetto nelle loro offerte di appalto, determinano variazioni nell'ammontare giornaliero che viene stanziato, per detenuto, in ciascun centro, dal prefetto stesso. Queste variazioni hanno sollevato dubbi e preoccupazioni riguardo alla parità di trattamento fra i detenuti dei vari Cpta del paese e all'adeguatezza di tale trattamento. È stato espresso il timore che alcuni dei gestori siano stati selezionati non in base alla conoscenza e all'esperienza nel settore, ma prevalentemente su basi economiche. Pare che molti membri del personale di sorveglianza dei Cpta non abbiano ricevuto un'appropriate o sufficiente preparazione per occuparsi di detenuti, delle loro particolari necessità, dei problemi che essi hanno in quanto cittadini stranieri e richiedenti asilo in attesa di espulsione o come avviene in molti casi, in quanto ex condannati trasferiti direttamente dalle carceri. Per di più, in alcuni centri che ospitano detenute, la presenza di uno staff femminile che provveda ai loro bisogni sarebbe scarsa se non inesistente.

Sembra che la mancanza di un'adeguata preparazione sia da riferire non solo al personale di sorveglianza, ma anche a molti degli agenti di pubblica sicurezza che provvedono alla sicurezza dei centri. Essi opererebbero normalmente anche all'interno, e non solo all'esterno di alcuni centri, contravvenendo alle direttive fissate dal ministro dell'Interno.

C'è stato un certo numero di denunce di abusi di matrice razzista, aggressioni fisiche e uso eccessivo della forza da parte degli agenti di pubblica sicurezza e da parte del personale di sorveglianza, in particolare durante proteste e in seguito a tentativi di evasione. Vari procedimenti penali sono in corso laddove i detenuti sono stati in grado di sporgere querela (cfr. *Casi illustrativi delle preoccupazioni di AI*). Nel 2005 sono emerse diverse accuse di aggressioni fisiche, uso di sedativi e metodi di costrizione pericolosi usati durante le operazioni di espulsione coattiva a opera della polizia, durante i trasferimenti per e dall'aeroporto e a bordo degli aerei (cfr. ancora *Casi illustrativi delle preoccupazioni di AI*).

³² Siap, Siulp Cgil, Anfp, Sap.

³³ Disponibile su <http://www.ilpassaporto.it>.

³⁴ Resoconto del comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione – audizione del ministro dell'Interno, 14 dicembre 2004.

21

Ci sono state denunce – sottolineate in modo forte dal rapporto di Msf – di inadeguata assistenza medica, inclusa quella psicologica e psichiatrica, disponibile per i detenuti in alcuni centri, così come vi sono prove dell'eccessiva prescrizione di sedativi e tranquillanti e di carenze nella gestione delle cartelle cliniche e nelle misure prese per prevenire il diffondersi di epidemie.

Fra i detenuti dei Cpta vi sono numerosi casi di autolesionismo, apparentemente a causa dell'estrema frustrazione, incertezza e ansia per il futuro, mancanza di informazioni sulla loro sorte e risentimenti fra alcuni degli ex carcerati che percepiscono la detenzione nei Cpta come un'ulteriore punizione in aggiunta alla condanna al carcere già scontata. Ciò nonostante, Msf ha rilevato che il supporto psicologico nei casi di autolesionismo era spesso inadeguato o assente.

Si è avuta notizia che pochi centri hanno steso un regolamento interno, come richiesto dal ministero dell'Interno e sebbene una "carta dei diritti e dei doveri" sia consegnata alla maggior parte dei detenuti al momento dell'ingresso nel centro, essa

si è rivelata uno strumento d'informazione spesso insufficiente. In alcuni casi ciò può avvenire perché nulla è stato fatto per ovviare alle difficoltà dovute all'analfabetismo di alcuni detenuti e, laddove esistano, all'inadeguatezza dei servizi di traduzione o interpretariato. Avvocati, parlamentari e rappresentanti di Ong che hanno ottenuto l'accesso ai Cpta hanno riferito che un certo numero di detenuti coi quali essi hanno parlato non si rendesse neanche conto della ragione della loro detenzione, del fatto che dovevano essere espulsi o del loro diritto a presentare richiesta d'asilo.

La mancanza d'accesso al mondo esterno e le difficoltà nell'ottenere un'adeguata consulenza legale, l'accesso ad avvocati qualificati e a Ong, nonché ad adeguati servizi di interpretariato, comporta che alcuni detenuti non ricevano informazioni su come accedere alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato o alle procedure per impugnare i decreti di espulsione, oppure che ricevano informazioni scorrette. Le organizzazioni che amministrano i centri avrebbero talvolta consigliato ai detenuti alcuni avvocati, che poi non avrebbero mostrato alcun impegno in favore dei loro nuovi assistiti. Altri avvocati e Ong, spesso con scarse risorse a disposizione, hanno problemi nell'accesso alle strutture e nell'individuare quali siano e dove si trovino i richiedenti asilo bisognosi di assistenza. Inoltre, in alcuni centri mancherebbero aree private destinate ai colloqui e agli incontri con i visitatori, inclusi gli avvocati dei detenuti; ci sono denunce riguardanti la presenza, durante gli incontri, nelle vicinanze e a portata di voce, del personale di sorveglianza e degli agenti di pubblica sicurezza, il che fa sorgere timori di violazione del diritto dei detenuti a consultarsi con un legale in privato, così come è consentito a qualunque altra persona privata della propria libertà.

Talvolta, poi, le domande di asilo sarebbero state inoltrate alle autorità preposte in via discrezionale e non automatica, sulla base della nazionalità reale o persino presunta dei richiedenti. Il fatto di non esaminare le domande di asilo in maniera approfondita e individuale, come richiesto dagli standard internazionali, ha portato talvolta a espulsioni collettive in violazione del diritto internazionale in materia di rifugiati e in materia di diritti umani (cfr. *Casi illustrativi delle preoccupazioni di AI*).

Ci sono stati anche casi in cui alcune persone sarebbero state detenute nei Cpta nonostante fossero in possesso di un regolare permesso di soggiorno, e perciò sottoposti a una detenzione illegale, in alcuni casi confermata dal giudice durante l'udienza di convalida, nonostante le proteste della persona interessata.

Sono stati inoltre riferiti episodi di presenza in alcuni centri di donne incinte e minori di 18 anni non accompagnati, in violazione delle disposizioni di legge e delle direttive. Pare che talvolta siano stati usati metodi inattendibili per determinare l'età di ragazzi e ragazze, quando questa fosse controversa.

22

Alcuni detenuti ed ex detenuti hanno espresso il timore di essere trattenuti nei centri con delinquenti condannati o sospettati tali, che devono essere espulsi su ordine del giudice, dal momento che non esistono aree separate dove alloggiarli. Nel rapporto sulla sua visita di giugno 2004 in Italia, che comprendeva anche l'ingresso nei Cpta e in altre strutture che trattengono cittadini stranieri, e che è stato presentato alla Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti conclude che "una migliore coordinazione è richiesta fra il ministero dell'Interno e le autorità carcerarie circa l'espulsione di cittadini stranieri. Trattenere nei Cpta ex condannati implica un'ingiustificata estensione delle loro condanne e crea problemi di sicurezza personale per tutti coloro che vi sono trattenuti, in particolare se donne"³⁵.

Raramente c'è chiarezza fra i detenuti su come e a chi dovrebbe essere rivolta una denuncia, o una preoccupazione riguardo al trattamento da parte del personale, dei compagni di prigionia o degli agenti di pubblica sicurezza; la maggior parte di loro non avrebbe pieno accesso a meccanismi di denuncia né a consulenze indipendenti.

Talvolta, ad alcuni detenuti che intendevano denunciare qualcosa è stata offerta la possibilità di accedere al sistema di giustizia penale da parte di avvocati, Ong o parlamentari in visita, ma la maggior parte delle presunte vittime sarebbe riluttante a sporgere denunce per abusi mentre si trova ancora nei Cpta, per paura di ritorsioni. Nel marzo 2005 il ministero dell'Interno ha assicurato al parlamento che stava lavorando costantemente per far sì che le linee-guida sulla gestione dei Cpta fossero implementate, anche attraverso visite lampo da parte dei suoi funzionari e interventi per ammodernare o ristrutturare i centri esistenti al fine di migliorarne il funzionamento³⁶. Ad ogni modo, non esiste un organismo indipendente di controllo e ispezione ed esso non pare essere nei progetti del governo.

“I governi devono garantire la massima trasparenza su come i centri operano, a partire, almeno, dall'assicurazione che commissioni nazionali indipendenti, difensori civili e Ong, avvocati e prossimi congiunti dei detenuti abbiano accesso agli stessi. In particolare, il loro operato deve essere regolarmente monitorato attraverso provvedimenti giudiziari.”

“Laddove le espulsioni forzate siano inevitabili, occorre che esse avvengano in una situazione di completa trasparenza, al fine di garantire che i diritti umani fondamentali siano stati rispettati in ogni stadio.”

Estratti dalle Raccomandazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, CommDH/Rec (2001)1, formulate nel settembre 2001 “riguardo ai diritti degli stranieri che desiderino entrare in uno Stato membro del Consiglio d'Europa e all'attuazione dei decreti di espulsione”³⁷

³⁵ Doc. Onu n.: E/CN.4/205/85/add.3, paragrafo 107.

³⁶ Senato della Repubblica – Seduta n. 761 del 10/3/2005.

³⁷ CommDH/Rec (2001)1, Sezione II, paragrafo 10 e Sezione III, paragrafo 12.

23

3. CASI ILLUSTRATIVI DELLE PREOCCUPAZIONI DI AI Cpta Regina Pacis, San Foca, Melendugno, Lecce, 2002

Il 30 novembre 2002 una delegazione guidata da un parlamentare della Camera dei Deputati ha visitato il Cpta per verificare le condizioni di detenzione. I delegati, in seguito, hanno riferito che durante la visita sono state raccolte numerose dichiarazioni da parte dei detenuti circa i maltrattamenti che molti di essi riferivano di aver subito in più di un'occasione. Le accuse formulate riguardavano varie forme di maltrattamento a cui molti detenuti, per la maggior parte di nazionalità marocchina, erano stati sottoposti in seguito a un tentativo di fuga dal centro avvenuto il 22 novembre 2002. I delegati hanno dichiarato che i trattenuti mostravano segni visibili di lesioni, tra cui contusioni e tumefazioni, altri riportavano suture e altri ancora avevano arti fasciati o ingessati.

Diciassette cittadini marocchini hanno sporto denuncia alla Procura di Lecce in relazione agli incidenti del 22 novembre 2002, accusando di maltrattamento il direttore del Cpta locale (un prete cattolico), il personale di vigilanza e i carabinieri incaricati dei servizi di sicurezza.

Nel luglio 2003, mentre l'inchiesta era ancora in corso, il ministero dell'Interno ha comunicato al parlamento che secondo la Prefettura di Lecce (l'Ufficio territoriale del governo), il 22 novembre circa 40 detenuti, tutti di nazionalità marocchina, avevano tentato la fuga dal centro ed erano stati intercettati dai carabinieri: solo tre di essi erano riusciti a scappare. Il ministero ha dichiarato che, nel corso degli incidenti, tre carabinieri e alcuni cittadini marocchini avevano riportato lesioni lievi.

L'inchiesta del pm si è conclusa nell'ottobre 2003 e nel gennaio 2004 il direttore del Cpta, sei membri del personale di vigilanza, 10 carabinieri e due dottori assegnati al Cpta sono stati rinviati a giudizio in connessione con gli incidenti del novembre 2002. La prima udienza si è tenuta nel 2004, mentre quelle successive erano ancora in corso nel maggio 2005. Il direttore, il personale di vigilanza e i carabinieri sono accusati di diversi reati tra cui abuso d'ufficio, abuso dei mezzi di correzione (minacce

e coercizione dei detenuti), violenze fisiche e psicologiche e omissione di intervento in caso di violenza altrui.

Tra le presunte vittime di maltrattamento figuravano 20 uomini marocchini, identificati per nome, e un numero di detenuti non identificati. Secondo le testimonianze, i detenuti sono stati colpiti con schiaffi, pugni, calci e manganellate e, in un caso, con il calcio della pistola, costretti (in alcuni casi, anche con il manganello) a mangiare carne di maiale, in violazione del loro credo religioso. Un uomo, dopo essere stato colpito con pugni, schiaffi e manganellate e costretto a mangiare carne di maiale, è stato spogliato ed è stato costretto a restare fuori nel cortile al freddo e al gelo per diverse ore. I detenuti hanno riportato diverse lesioni tra cui tagli estesi e contusioni in varie parti del corpo, incluso sui genitali, sulla testa e sul viso; molti, a quanto pare, riportavano fratture e ad un uomo sarebbero stati rotti due denti.

Il direttore e i due medici, accusati il primo di essere il mandante e gli altri due gli esecutori materiali, sono accusati di aver redatto e firmato falsi certificati medici datati 23 novembre 2002, che attribuivano le lesioni riportate da 11 dei detenuti al fatto che si fossero gettati deliberatamente da uno dei piani superiori del centro in un tentativo di fuga. Sembra che uno dei due medici non fosse in servizio il 23 novembre 2002 e che tre degli 11 detenuti in questione fossero fuggiti dal centro il 21 novembre e non vi avessero più fatto ritorno fino al 25 dello stesso mese.

24

Sembra che almeno quattro delle presunte vittime siano state espulse dal paese il giorno precedente alla visita della delegazione e che, nei mesi successivi, altri siano stati espulsi o rilasciati per via dello scadere del termine massimo di permanenza al centro. Tuttavia, 11 dei 17 uomini che avevano sporto denuncia continuano a portare avanti il procedimento penale. La maggior parte di loro ha richiesto e ottenuto, nel gennaio 2003, il permesso di soggiorno rinnovabile ogni tre mesi, emesso sulla base della loro coinvolgimento nel procedimento penale in corso.

Cpta di Bologna, via Mattei, 2003-2004

Denunce di aggressione fisica

Nell'arco delle 48 ore successive al tentativo di fuga e dei violenti disordini avvenuti nel Cpta la notte del 2 marzo 2003, un consigliere regionale e due parlamentari hanno visitato il centro e intervistato i detenuti. In seguito alla visita sono emerse denunce secondo le quali alcuni detenuti sarebbero stati oggetto di aggressione fisica e di eccessivo uso della forza. Undici detenuti - tutti di origine nordafricana eccetto una, originaria del Sud America - hanno sporto denuncia. La Procura di Bologna ha aperto quindi un'inchiesta e ha inviato inizialmente avvisi di garanzia a 10 funzionari di polizia, un carabiniere e un alto funzionario della Croce Rossa (incaricata, al tempo, della gestione dei Cpta) di stanza al centro in relazione al coinvolgimento attivo o passivo (per omissione di intervento) nei presunti episodi di maltrattamento.

Al tempo dei presunti incidenti, il Cpta ospitava 65 persone. In seguito al tentativo di fuga, la notte del 2 marzo due detenuti nordafricani, assieme a un altro gruppo di detenuti, sono stati oggetto di ripetute aggressioni fisiche. Hanno detto che i funzionari indossavano il casco e che li avrebbero aggrediti con scudi e manganelli. Più di 10 detenuti, tra cui una donna originaria del Sud America, hanno riportato gravi lesioni nell'incidente, inclusi contusioni, tagli alla testa, al torace, alla schiena e alle braccia. Alcuni di essi sono stati trasportati al pronto soccorso dell'ospedale locale per ricevere cure mediche; altri invece, sono stati medicati dal servizio sanitario del Cpta. I parlamentari in visita al Cpta hanno riferito di aver notato macchie di sangue sul pavimento di entrambi i padiglioni, quello maschile e quello femminile. Due delle persone oggetto di presunte aggressioni sono state espulse dal paese poco dopo l'incidente; una di loro è stata espulsa il 5 marzo nonostante avesse riportato lesioni gravi. Gli avvocati delegati dai querelanti sono riusciti, infine, a ottenere per i detenuti

il diritto di rimanere in Italia, fino alla fine del processo, sulla base di permessi di soggiorno rilasciati a causa del loro coinvolgimento nel procedimento penale in corso. I detenuti hanno dichiarato che non appena avevano visto che i due uomini che avevano tentato di fuggire venivano condotti nella stanza da agenti di pubblica sicurezza e avevano iniziato a sentire le grida a seguito delle percosse, avevano iniziato a protestare e che, successivamente, avevano visto uscire dalla stanza i due uomini che sanguinavano copiosamente.

Rispondendo a un'interrogazione parlamentare presentata alcuni giorni dopo gli incidenti, il ministero dell'Interno ha sostenuto che i funzionari di polizia avevano esercitato un uso adeguato della forza al fine di evitare la fuga e per far fronte alle azioni violente dei detenuti e che due funzionari avevano riportato lesioni causate da strumenti taglienti ed erano stati ricoverati all'ospedale locale.

25

Alla fine del 2004, la Procura della Repubblica di Bologna ha concluso l'inchiesta e ha chiesto al giudice per le indagini preliminari il rinvio a giudizio di quattro funzionari di polizia. Ha chiesto invece l'archiviazione nei confronti di un altro funzionario di polizia e di un carabiniere, sulla base del fatto che le vittime non erano riuscite ad identificarli con certezza come loro aggressori. Il pm ha inoltre richiesto l'archiviazione nei confronti dell'operatore della Croce Rossa, sulla base del fatto che non aveva preso direttamente parte alle aggressioni: gli avvocati a difesa della parte lesa hanno presentato opposizione alla richiesta di archiviazione, sulla quale al momento in cui scriviamo il giudice non si è ancora pronunciato. Quattro agenti di polizia sono stati rinviati a giudizio ma la data del processo non era stata ancora fissata alla fine di maggio del 2005. Nessuna azione disciplinare è stata intrapresa nei loro confronti.

Presunta somministrazione abusiva di farmaci sedanti

Nel gennaio 2004 la Procura della Repubblica di Bologna ha aperto un'inchiesta penale contro ignoti, a seguito di denunce presentate da tre ex detenuti del Cpta. Darwin Livingston, un cittadino dell'Ecuador, Lahar Said, un cittadino marocchino, e altri cittadini stranieri hanno detto che loro ed altri detenuti provavano spesso sonnolenza e disorientamento dopo aver consumato i pasti e le bevande forniti dal centro di permanenza e hanno denunciato che gli sarebbero stati somministrati farmaci sedanti a loro insaputa.

I detenuti hanno allegato alle denunce depositate i risultati delle analisi del sangue, secondo le quali poco dopo il loro rilascio dal centro erano stati rinvenute nel sangue tracce di farmaci in grosse quantità. Molte sono state le supposizioni riguardo l'eventualità che ai detenuti fossero stati somministrati farmaci al fine di sedarli e tranquillizzarli.

Il pubblico ministero ha ordinato un'ampia ispezione del centro in cui sono stati prelevati alcuni campioni di alimenti e bevande distribuiti ai detenuti, le cartelle cliniche sono state sequestrate e sono stati analizzati i farmaci presenti e gestiti dal personale sanitario del centro. Alla fine del giugno 2004 il pm ha concluso che nei campioni sottoposti alle analisi specialistiche non era stata rilevata alcuna traccia dei farmaci menzionati nelle denunce presentate dai detenuti e supportate dai test clinici effettuati, e che questi ultimi erano da considerarsi inattendibili. Tuttavia, tali risultati e la richiesta di archiviazione rivolta al giudice per le indagini preliminari (gip), sono stati impugnati dagli avvocati dei detenuti, senza successo. La procedura penale è stata archiviata senza un'ulteriore azione legale.

Rinvii eseguiti tramite l'aeroporto di Milano-Malpensa da agenti di pubblica sicurezza di stanza presso il Cpta di via Corelli a Milano, febbraio-marzo 2005

Il 19 marzo 2005 a Milano, una manifestazione antifascista e antirazzista cui avevano preso parte 5000 persone, si è conclusa con una marcia davanti al Cpta di via Corelli. In seguito ai negoziati che si sono protratti per circa un'ora, una

delegazione composta da 12 persone, tra cui un avvocato e un giornalista, è stata autorizzata a entrare nel centro. La delegazione ha potuto parlare in privato per circa un'ora con quattro detenuti e, con il loro assenso, registrare le testimonianze relative al recente tentativo fallito di espulsione dall'Italia tramite l'aeroporto di Milano-Malpensa. Le testimonianze sono state rese pubbliche il 1° aprile 2005 (disponibili sul sito www.meltingpot.org), dopo l'espulsione di coloro che le avevano rese.

26

Uno di questi, un cittadino ecuadoriano, ha dichiarato che prima dell'incontro con la delegazione alcuni agenti di pubblica sicurezza di stanza presso il Cpta di via Corelli lo avevano trasferito all'aeroporto. Una volta atterrato l'aereo, il detenuto avrebbe detto ai funzionari che non aveva intenzione di ritornare nel suo paese a causa della povertà e perché aveva un figlio malato che avrebbe potuto sostenere con i soldi guadagnati in Italia. Durante il trasferimento all'aeroporto i funzionari gli avevano legato le mani dietro la schiena. Egli ha dichiarato che quando si era rifiutato di salire i poliziotti lo avevano afferrato, trascinato a bordo e picchiato mentre era ancora ammanettato. Quando i poliziotti lo avevano colpito in viso, aveva cominciato a sanguinare copiosamente. La sua testimonianza è stata supportata dal racconto di una delle altre tre detenute intervistate (tutte di origine brasiliana). La donna era stata trasferita con il cittadino ecuadoriano per essere espulsa assieme a lui; ha asserito di aver assistito all'aggressione, ma sia lei che la presunta vittima hanno dichiarato che in quel momento non erano presenti altri testimoni. L'operazione d'espulsione è stata sospesa e l'uomo è stato riportato al Cpta dentro a un veicolo della polizia. Si sono fermati a una pompa di benzina, poiché nel frattempo lui aveva perso molto sangue. I funzionari che lo scortavano gli avrebbero pulito frettolosamente le ferite affermando che lo avrebbero riportato all'aeroporto entro pochi giorni e minacciandolo che, se avesse fatto altre storie per salire sull'aereo, gli avrebbero applicato dei nastri adesivi sulla bocca. Ha detto, inoltre, di aver visto i poliziotti colpire uno dei suoi amici allo stomaco durante le operazioni di espulsione dal Cpta avvenute quella mattina. Una delle donne brasiliane ha dichiarato che è stata fatta scendere dal volo Alitalia che l'avrebbe dovuta espellere dopo aver detto al capitano di non aver intenzione di partire. A quel punto sarebbe arrivata la polizia per portarla via e condurla nel loro furgone dove i poliziotti le avrebbero spinto la testa contro la finestra e l'avrebbero colpita sul collo con dei calci.

Una seconda donna brasiliana ha dichiarato di aver detto agli agenti di polizia, al primo tentativo di espulsione, di non voler partire; questi, allora, avrebbero minacciato di portarla al carcere di San Vittore piuttosto che ricondurla al Cpta. Tuttavia, è stata riportata al Cpta. In un secondo tentativo, avvenuto nel febbraio 2005, la donna ha dichiarato di essere stata ammanettata e assieme ad una sua amica brasiliana, accompagnata a bordo dell'aereo da due agenti di polizia che le avrebbero dovute scortare fino in Brasile. La donna ha affermato di aver provato a parlare al capitano dell'aereo ma i due agenti seduti al suo fianco hanno cominciato a metterle del nastro adesivo sulla bocca. La donna ha detto di aver iniziato a urlare e a lamentarsi perché non voleva tornare in Brasile senza i suoi effetti personali. Gli agenti continuavano a premerle il nastro adesivo sulla bocca così che le risultava difficile respirare, mentre iniziavano ad arrivare altri funzionari di polizia portando il numero degli agenti a un totale di sei. La donna ha dichiarato che le premevano la bocca con una mano, le bloccavano la testa e le afferravano il collo con una tale forza da causarle pesanti lividi. Ha affermato che la polizia l'aveva colpita, ingiuriandola e minacciando di ucciderla se non fosse partita. Tuttavia, ha dichiarato che i passeggeri a bordo dello stesso volo Alitalia sono intervenuti in sua difesa chiedendo di smettere di picchiarla.

La donna ha aggiunto che la polizia, inoltre, aveva afferrato e stretto la sua amica con forza per la gola. Ha detto di aver temuto per la vita dell'amica, dal

momento che la sua testa era legata al sedile dell'aereo con un nastro adesivo. Ha detto anche che una serie di testimoni erano presenti al momento dell'incidente avvenuto su un volo di partenza alle ore 21, con destinazione San Paolo, Brasile, il 15 febbraio 2005.

27

Quando la donna è stata ricondotta a terra, tutti suoi effetti personali erano rimasti nella stiva dell'aereo. Si è lamentata di questo con la polizia, ma gli agenti le hanno detto che non importava e hanno minacciata nuovamente di portarla al carcere di San Vittore e di ammazzarla di botte.

La donna ha anche dichiarato che durante un tentativo d'espulsione aveva visto un'altra persona completamente immobilizzata dal nastro adesivo attorcigliato attorno al corpo, perfino attorno al volto e al collo, e che quando questa si muoveva sembrava rischiasse il soffocamento poiché il nastro attorno al collo era legato anche al sedile.

La terza donna brasiliana ha raccontato di essere arrivata in Italia con un visto per turismo di tre mesi il 24 gennaio 2005 ed essersi rivolta al commissariato competente per richiedere un regolare permesso di soggiorno entro i termini. Il 27 gennaio la polizia le ha rilasciato un permesso di soggiorno con scadenza il 22 aprile. Tuttavia, il 10 febbraio, la polizia, tra cui il funzionario che le aveva rilasciato il permesso, si era presentata al suo domicilio, le aveva sequestrato il permesso di soggiorno e, dopo averla trattenuta al commissariato di polizia per un giorno, l'aveva trasferita al Cpta. La donna ha detto di aver comunicato queste informazioni al giudice ma lui le avrebbe risposto che si rendeva conto che si trovava nel paese legalmente ma che era stato pagato solamente per sottoscrivere una decisione che era stata già presa. Successivamente, la donna ha presentato appello contro l'ordine d'espulsione ma, al tempo della visita della delegazione, era ancora in attesa dell'esito.

Secondo il suo racconto, quando la donna ha appreso che la polizia aveva intenzione di espellerla, ha chiesto di essere condotta al suo domicilio per raccogliere gli effetti personali. Tuttavia la richiesta è stata respinta e le è stato detto che qualcuno avrebbe spedito le sue cose in Brasile; lei ha protestato che ciò era impossibile dal momento che non conosceva nessuno. Mentre, il 17 marzo, la accompagnavano all'aeroporto, ha detto che non voleva partire perché i suoi documenti d'identità brasiliani e i soldi erano rimasti nel domicilio in cui viveva, e dal momento che il volo diretto in Brasile atterrava a San Paolo o a Rio e lei abitava lontano dalle città, non sapeva cosa avrebbe potuto fare una volta lì, "senza soldi, senza niente" con sé. A quel punto, ha mostrato alla delegazione le braccia su cui erano visibili i segni delle lesioni che si era auto-inflitta per essere riportata a terra. Il 1° aprile, le quattro persone intervistate dalla delegazione, che avevano presentato denuncia penale in relazione al trattamento subito dalla polizia, sono state rimpatriate. Il cittadino ecuadoriano ha telefonato al suo avvocato in Italia, raccontandogli che si era sentito profondamente assonnato dopo il pasto serale consumato al Cpta e che non si ricordava niente fino a quando non si era risvegliato in Ecuador; ciò fa supporre che gli sarebbero stati somministrati dei sedativi prima delle operazioni di sgombero effettuate nel centro.

Centro di identificazione/accoglienza di Sant'Anna, Crotone, marzo 2005

Centinaia di migranti di diversa nazionalità che non sono stati deportati in Libia direttamente e immediatamente dal centro di Lampedusa a metà marzo del 2005 (cfr. sotto, *Cpta di Lampedusa - zona aeroportuale, 2004-2005*), sono stati trasferiti nella zona dell'aeroporto militare di Sant'Anna di Crotone in cui sono ubicati sia il centro d'identificazione e di prima accoglienza sia il Cpta e, a quanto pare, trattenuti nel primo. Numerose persone hanno preso parte ai tentativi di fuga dal centro avvenuti nei giorni successivi, molti dei quali riusciti.

28

Alcuni parlamentari e avvocati che hanno potuto visitare il centro il 24 e il 25

marzo hanno riferito che numerosi detenuti erano tratti senza che la reclusione fosse stata autorizzata da alcun giudice. Molti sembravano avere meno di 18 anni, tra cui un minore disabile accompagnato dai genitori. Inoltre, secondo le denunce, durante il tentativo di fuga avvenuto la settimana prima, gli agenti di polizia avevano percosso ripetutamente i detenuti (tra cui donne e giovani apparentemente minorenni), mirando alla testa e ad altre parti del corpo. Inoltre essi avrebbero inferto ai detenuti bruciature con quelli che i detenuti stessi hanno descritto come "bastoni che hanno l'elettricità".

A sostegno delle accuse, i detenuti hanno mostrato quelli che apparivano come segni di ustione uniformi sulla schiena e sulle mani. I visitatori hanno notato inoltre sei detenuti, ognuno con una gamba ingessata o vistosamente fasciata. La polizia ha negato l'uso del tipo di armi menzionate dai detenuti e ha dichiarato che i manganelli a scossa elettrica non fanno parte dell'attrezzatura impiegata della polizia italiana. Tuttavia, la polizia non ha fornito alcuna spiegazione chiara degli incidenti e di come i detenuti si sarebbero procurati le lesioni.

Cpta di Ragusa-Somicem, aprile 2005

Il 2 aprile 2005, nell'ambito della Giornata d'azione europea per la libera circolazione dei migranti, si è svolta nella città una manifestazione di protesta contro il Cpta di Ragusa, cui hanno preso parte migliaia di persone, conclusasi davanti al centro. Una delegazione composta da sei donne, tra cui rappresentanti delle Ong, un'interprete e un'avvocata esperta d'immigrazione in Sicilia, è stata autorizzata a entrare nel centro dal cancello esterno alla zona d'accesso generale. Nell'intervista pubblicata il 7 aprile, (disponibile sul sito www.ilpassaporto.it), l'avvocata ha dichiarato che, al momento della visita, nel centro si trovavano solo detenute di sesso femminile, tra cui cittadine della Liberia, del Ghana, della Colombia, della Repubblica Dominicana, della Romania e della Moldavia: la maggior parte di esse erano di origine africana.

Ai componenti della delegazione è stato vietato l'accesso agli spazi abitati dalle detenute e sarebbero stati scortati da agenti di polizia durante tutto l'arco dei 25 minuti della loro permanenza nel centro.

Le donne da loro incontrate si sono lamentate della sporcizia del luogo, della fornitura di un solo litro e mezzo d'acqua al giorno per due persone, della cattiva qualità del cibo che provocava dolori di stomaco e dell'inadeguata assistenza medica e sanitaria. Hanno inoltre segnalato che, per sopperire alla maggior parte dei problemi di salute, venivano loro prescritti degli antinfiammatori.

L'avvocata ha riferito che la maggior parte delle donne con cui la delegazione ha avuto modo di parlare aveva già ottenuto il permesso di soggiorno in passato, emesso per motivi di studio o di lavoro; alcune hanno dichiarato, inoltre, che erano state riconosciute rifugiate. Tuttavia, alcune di esse hanno riferito che nel momento in cui avevano tentato di rinnovare il loro permesso le autorità di polizia, senza preavviso, avevano notificato loro degli ordini di espulsione e le avevano trasferite al Cpta.

29

Le donne hanno dichiarato che gli avvocati d'ufficio incaricati di seguire il loro caso avevano visitato il Cpta non più di due volte nell'arco di un mese. L'avvocata ha realizzato che la donna con cui stava parlando non sembrava essere stata informata dei suoi diritti e che cercava di raccogliere informazioni riguardo la loro situazione giuridica, chiedendole pertanto di rappresentarle. Sebbene le donne avessero il diritto di contattare un avvocato con mezzi propri, la maggior parte di loro era stata portata al Cpta di Ragusa da diverse città e piccoli centri e, dal momento che non conoscevano il luogo in cui si trovavano, avevano scarse possibilità di trovare un avvocato con mezzi propri senza poter accedere ad alcuna consulenza e assistenza in tal senso.

L'avvocata ha riferito che, man a mano che la visita procedeva, si è trovata

circondata da donne che le chiedevano assistenza legale ma è riuscita ad ottenere l'autorizzazione ufficiale ad agire solo per conto di sei di loro a causa dell'intervento della polizia che ha obbligato la delegazione ad abbandonare il centro. Nell'arco di pochi giorni l'avvocata ha dichiarato di aver saputo che quattro delle sei donne erano state trasferite dal centro: ha ipotizzato che fossero state rimpatriate.

Cpta di Lampedusa, zona aeroportuale, 2004-2005

Questo centro è situato sull'isola di Lampedusa, il territorio più a sud dell'Italia. Dista circa 205 km dalla costa della Sicilia e circa 300 km dalla Libia. Il governo lo ha descritto come un Cpta ma funziona principalmente come un centro di "prima assistenza" e come "centro di smistamento" (Per ulteriori informazioni cfr. *Lista dei Cpta e dei centri d'identificazione noti ad AI – Appendice 2*)

Accesso alle procedure di asilo e diritto a non essere espulsi arbitrariamente

Nell'ultimo anno AI ha espresso preoccupazione riguardo alle modalità con cui il governo italiano gestisce gli arrivi provenienti dal mare. Tali modalità stanno compromettendo seriamente il diritto fondamentale a richiedere asilo e il principio di non respingimento (*non-refoulement*), che proibisce il rinvio forzato di qualsiasi persona in un paese in cui questa sia a rischio di subire gravi violazioni dei diritti umani. L'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura proibisce il rinvio di qualunque persona verso un paese in cui sia a rischio di tortura o di trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. L'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, rafforzato dal Commento generale 15 della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite, vieta l'espulsione arbitraria, conferendo a qualsiasi cittadino straniero (che abbia o meno presentato richiesta d'asilo) il diritto ad una decisione sul suo singolo caso.

Secondo il Quarto protocollo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, al governo italiano è proibito espellere gruppi interi di persone senza considerare debitamente la situazione individuale di ognuna di esse: esattamente ciò che pare sia stato fatto in diverse occasioni in cui molte persone sono state allontanate dal centro di Lampedusa. Appare evidente che sono state ripetutamente ignorate le tutele previste dalla legislazione e dagli standard nazionali relativi all'esecuzione del decreto di espulsione e di respingimento alla frontiera, come garantire l'accesso all'Unhcr, al patrocinio legale e ad interpreti competenti, nonché la necessità di convalida da parte di un'autorità giudiziaria.

30

Eventi dell'ottobre 2004

Tra il 29 settembre e l'8 ottobre 2004, un totale di 1778 cittadini stranieri, tra cui uomini, donne e bambini (presumibilmente di diversa nazionalità), hanno raggiunto l'isola di Lampedusa dopo essere salpati apparentemente dalle coste libiche. Sono stati detenuti nel centro di Lampedusa, che è stato immediatamente chiuso al pubblico per motivi di sicurezza; ai detenuti non è stato possibile utilizzare neanche il telefono pubblico, ragion per cui risultavano isolati a tutti gli effetti dal mondo esterno. Il 4 ottobre 2004 l'Unhcr ha espresso "grave preoccupazione" riguardo al destino dei nuovi arrivati in seguito alle notizie secondo cui molti di essi erano stati rinviiati in Libia su voli aerei "senza un'adeguata valutazione delle loro possibili necessità di protezione internazionale". Ha dichiarato che tutti i richiedenti asilo "dovrebbero avere accesso a un'equa procedura mirata a verificare le loro eventuali necessità di protezione in base alla Convenzione sui rifugiati del 1951". L'Unhcr è stata informata dai funzionari italiani che alle persone provenienti da Eritrea, Somalia ed Etiopia era stato riconosciuto l'accesso alle procedure d'asilo, mentre quelli di nazionalità diversa (che si supponeva provenissero principalmente dall'Egitto) erano stati rinviiati in Libia. L'organizzazione ha dichiarato di aver richiesto sia alle autorità italiane che a quelle libiche di garantire l'accesso ai cittadini stranieri in questione e che un funzionario dell'Unhcr si trovava a Lampedusa. Ciò nonostante l'Unhcr non ha avuto, in prima

battuta, risposta alle proprie richieste.

Come ha sottolineato AI nell'ottobre 2004, i cittadini libici rimpatriati in Libia rischiavano di subire gravi violazioni dei diritti umani mentre i cittadini non-libici rischiavano di essere arrestati sulla base di accuse tra cui l'attraversamento illegale della frontiera libica.

In seguito l'Unhcr ha riferito che solo il 6 ottobre 2004, circa cinque giorni dopo la richiesta d'autorizzazione e "dopo che oltre 1000 persone erano già state rinviate in aereo in Libia", le è stata concessa l'autorizzazione ad accedere al centro di Lampedusa, in cui è entrata il 7 ottobre 2004. La valutazione preliminare dell'Unhcr è che "l'affrettato criterio - basato sulla nazionalità - usato per selezionare le persone alle quali consentire l'accesso alla procedura d'asilo non ha permesso a singoli individui di qualsiasi nazionalità di inoltrare domanda".

Due senatori hanno potuto visitare il centro il 7 ottobre 2004, quando ormai poche persone si trovavano ancora all'interno.

Secondo il ministero dell'Interno, un totale di 1153 persone sono state rinviate verso la Libia; 544, invece, sono state trasferite in altri centri di permanenza in Italia al fine di presentare richiesta d'asilo. L'Unhcr non ha potuto parlare con le persone che l'Italia ha rinvio in Libia.

La stragrande maggioranza dei detenuti che è passata nel centro tra il 29 settembre e il 7 ottobre 2004, durante il periodo di reclusione sembra aver avuto scarso o nessun accesso alla consulenza legale relativa alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e un'inadeguata assistenza legale.

Il ministero dell'Interno ha affermato che le procedure d'identificazione e il trasferimento delle persone trattenute al centro di Lampedusa ad ottobre 2004 sono stati effettuati in conformità ai relativi standard internazionali.

Eventi successivi al marzo 2005

Tra il 13 e il 21 marzo 2005 un totale di 1235 cittadini stranieri (di presunta diversa nazionalità) hanno raggiunto l'isola.

La sera del 14 marzo l'Unhcr ha chiesto di visitare il centro di Lampedusa ma la richiesta è stata respinta per motivi di sicurezza. Tuttavia, in seguito sarebbe stato autorizzato l'accesso ad alcuni funzionari libici.

31

Il 16 marzo il ministro dell'Interno ha riferito al parlamento che l'Italia stava agendo in piena conformità con la legislazione nazionale e con le norme di diritto internazionale in materia di diritti umani e dei rifugiati. Ha affermato che tutti i cittadini stranieri che erano giunti a Lampedusa erano egiziani, ma che avevano dichiarato di venire dall'Iraq o dalla Palestina. Ha aggiunto che i funzionari libici erano stati autorizzati ad entrare nel centro allo scopo di collaborare con le autorità italiane nelle operazioni d'identificazione dei trafficanti di esseri umani.

Il 17 marzo 180 persone sono state trasferite dal centro di Lampedusa, trasportate via aerea alla capitale libica di Tripoli e scortate durante il tragitto da agenti di pubblica sicurezza.

In un comunicato stampa del 18 marzo l'Unhcr ha espresso preoccupazione per il fatto che i metodi affrettati utilizzati per valutare le diverse istanze non avevano garantito a coloro che avrebbero potuto inoltrare una fondata domanda d'asilo un'adeguata valutazione. L'Unhcr ha inoltre evidenziato che non era affatto chiaro che le autorità italiane avessero preso le necessarie precauzioni per garantire che nessun vero rifugiato venisse rinvio in Libia, che non poteva essere considerato un paese d'asilo sicuro. Ha sottolineato, inoltre, che non aveva ancora avuto accesso alle persone che l'Italia aveva rinvio in Libia da Lampedusa nell'ottobre 2004. L'Unhcr ha inoltre espresso preoccupazione per il fatto che se vi fossero stati richiedenti asilo libici nel centro durante la visita dei funzionari libici, una tale pratica sarebbe risultata contraria ai fondamentali principi sulla protezione dei rifugiati e avrebbe potuto

costituire di per sé motivo per una valida domanda di asilo *sur place*. L'Unhcr si è dichiarata profondamente rammaricata per la mancanza di trasparenza che ha caratterizzato lo svolgersi di questi eventi da parte delle autorità italiane e di quelle libiche.

All'Unhcr non è stato permesso di visitare il centro di Lampedusa fino alla sera del 21 marzo; quando l'organizzazione è entrata, il 24 marzo, solo 80 persone erano ancora trattenute.

A metà di aprile il ministero dell'Interno ha dichiarato che, fino a quel momento, 494 persone tra quelle giunte al centro nel mese di marzo erano state rinviate in Libia mentre 76 erano state rinviate in Egitto.

Il 6 aprile la Corte europea dei diritti umani ha richiesto al governo italiano di trasmettere informazioni a seguito del ricorso presentato per conto di 79 persone identificate, tutte di sesso maschile, che avevano raggiunto l'isola di Lampedusa nel mese di marzo e la maggior parte delle quali era stata presumibilmente rinvia dalla Italia pochi giorni dopo l'arrivo. La Corte, che intendeva verificare se le procedure adottate nei casi in questione fossero in conformità con la Convenzione europea dei diritti umani e con la legislazione italiana, ha richiesto all'Italia di fornire, nel giro di un mese, chiarimenti riguardo le procedure d'identificazione e di espulsione che erano state applicate in quei casi.

La risposta dell'Italia, a quanto pare, ha evidenziato tra l'altro che 14 ricorrenti erano stati espulsi prima della richiesta della Corte, e che altri 11 sarebbero stati espulsi a breve. Tuttavia, non ha fornito alcuna informazione riguardo al destino degli altri 54 richiedenti. Gli avvocati italiani che assistevano i migranti hanno dichiarato che questi si trovavano al centro di Lampedusa il 1° aprile: uno degli avvocati aveva accompagnato un senatore italiano che aveva potuto accedere al centro quel giorno e li aveva potuti incontrare, registrare i nomi e ricevere l'autorizzazione ufficiale ad agire come loro rappresentante legale.

Il 10 maggio la Corte ha richiesto alle autorità italiane di sospendere l'espulsione di un gruppo di 11 richiedenti asilo fino a successiva comunicazione.

32

Il 14 aprile il parlamento europeo ha adottato una "risoluzione su Lampedusa" in cui, tra le altre cose, ha espresso preoccupazione sulle "espulsioni collettive di migranti" da Lampedusa avvenute tra ottobre 2004 e marzo 2005 di fronte al rifiuto delle autorità italiane di permettere l'accesso all'Unhcr al centro di Lampedusa, nonostante questo fosse stato garantito ai funzionari libici. Ha inoltre espresso preoccupazione riguardo al destino di centinaia di richiedenti asilo rinvia in Libia dall'isola di Lampedusa, "visto che tale paese non è firmatario della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, non dispone di un regime di asilo, non offre garanzie efficaci di tutela dei diritti dei rifugiati e pratica arresti, detenzioni ed espulsioni arbitrari; considerando inoltre che le persone espulse sono generalmente ammanettate e ignorano il luogo dove sono destinate". Inoltre ha espresso preoccupazioni circa "il trattamento e le condizioni di vita deplorabili delle persone detenute nei campi libici, nonché i recenti rimpatri di massa di stranieri dalla Libia verso i loro paesi d'origine, in condizioni che non assicuravano la dignità né la sopravvivenza", nonché per le "informazioni provenienti da fonti libiche secondo le quali a seguito di tali espulsioni si sarebbero verificati 106 decessi".

Il parlamento europeo ha invitato le autorità italiane e tutti gli Stati membri ad astenersi dall'effettuare espulsioni collettive di richiedenti asilo e di "migranti irregolari" verso la Libia o altri paesi, e ad assicurare l'esame individuale delle domande di asilo nonché il rispetto del principio di non respingimento. Il parlamento ritiene che le espulsioni collettive di migranti verso la Libia da parte delle autorità italiane "costituiscano una violazione del principio di *non respingimento* e che le autorità italiane siano venute meno ai loro obblighi internazionali omettendo di

assicurarsi che la vita delle persone espulse non fosse minacciata nel loro paese di origine". Ha invitato le autorità italiane a garantire all'Unhcr "libero accesso al centro di Lampedusa e alle persone ivi detenute, che potrebbero avere bisogno di una protezione internazionale".

Nelle prime settimane di maggio, più di 1000 persone hanno raggiunto Lampedusa sia direttamente sia dopo l'arrivo a Linosa (un'altra isola a largo della Sicilia) da cui sono state trasferite a Lampedusa. Il 16 maggio fonti giornalistiche italiane hanno riferito che 50 persone erano state apparentemente rinviate in Libia da Lampedusa due giorni prima. Un volo era partito da Lampedusa il 14 maggio, ma le autorità italiane avevano affermato che era diretto all'aeroporto militare di Sant'Anna di Crotona, luogo in cui si trovano il centro d'identificazione e d'accoglienza e il Cpta. Il 21 maggio gli organi d'informazione italiani hanno riferito che un volo con circa 60 migranti era partito da Lampedusa quello stesso giorno, con destinazione Libia. Alla fine di maggio il governo non aveva né confermato né smentito queste notizie.

Condizioni di detenzione

La Relatrice speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti, nel suo rapporto relativo alla sua visita in Italia nel giugno 2004, quando è entrata anche nel Cpta di Lampedusa³⁸ ha espresso "stupore nel riscontrare che nel giorno della sua visita al Cpta di Lampedusa nessun immigrato era trattenuto nel centro. Secondo il registro ufficiale del centro 62 persone erano state trasferite nel Cpta di Sant'Anna di Crotona (Calabria) il giorno precedente alla sua visita. Nello stesso mese, il registro indicava che fino a 329 persone erano trattenute nel Cpta in uno stesso giorno, sebbene la capienza massima del centro fosse di 190 posti letto" ³⁹.

³⁸ Documento Onu n. E/CN.4/2005/85/Add. 3.

³⁹ Ibid., paragrafo 53.

33

La Relatrice ha dichiarato che "il Cpta di Lampedusa fu costruito nel 1998 come centro provvisorio e da allora la struttura è rimasta inalterata, nonostante le migliorie apportate, tra cui l'infermeria e lo spazio per la preghiera per i migranti musulmani. Gli immigrati continuano a essere ospitati all'interno di strutture provvisorie e container. È opinione della Relatrice speciale che l'ubicazione del centro adiacente all'aeroporto non fornisca garanzie di sicurezza. Sembra che il progetto per la costruzione di un nuovo centro all'interno dell'isola sia stato sospeso a causa delle proteste degli abitanti. Il ministero dell'Interno ha riferito che sono in corso dei negoziati con il ministero della Difesa per l'assegnazione di un'altra sede in un'altra parte dell'isola" ⁴⁰.

La Relatrice speciale ha concluso che "le strutture del Cpta di Lampedusa sono palesemente inadeguate per gestire gli arrivi frequenti di numerosi gruppi di migranti sull'isola. L'azione in risposta ad arrivi di questo tipo non può essere improvvisata o gestita sotto la pressione di condizioni congiunturali, e l'Italia non deve venir meno agli obblighi internazionali relativi al rispetto dei diritti umani che si è impegnata ad osservare..."⁴¹. Ha poi raccomandato "l'adozione di provvedimenti urgenti al fine di assicurare l'assistenza sanitaria per gli arrivi di massa a Lampedusa. La priorità del Cpta di Lampedusa è quella di procedere alla corretta identificazione di qualsiasi persona approdi sull'isola e non l'immediato rinvio degli immigrati appena arrivati"⁴². Tra il 29 settembre e l'8 ottobre 2004, un totale di 1787 cittadini stranieri è approdato sull'isola di Lampedusa ed è passato per il centro di permanenza la cui capacità massima è di 190 posti letto. Due senatori che hanno potuto accedere al centro il 7 ottobre, quando lì si trovavano poche persone, hanno riferito che in conseguenza dell'eccessivo affollamento alcune di esse erano state costrette a dormire per terra all'aperto, senza lenzuola o coperte, e che le condizioni sanitarie erano inadeguate e ponevano dei rischi per la salute.

In risposta al rapporto della Relatrice speciale per i diritti umani dei migranti⁴³, il

governo ha dichiarato che il centro di Lampedusa forniva "assistenza sanitaria e di primo soccorso" (Dpr 394/1999) ai "cittadini extra-comunitari che arrivavano via mare", ragion per cui questa era pienamente operativa solo durante il breve periodo intercorso tra l'arrivo degli immigrati irregolari e il loro trasferimento via mare o via aerea agli altri centri d'accoglienza in Sicilia o in altre zone della penisola. È ovvio – spiegava la nota del governo – che l'immediata assistenza e gli aiuti forniti dal centro intendono evitare il sovraffollamento di utenti che provocherebbe forte disagio per le persone interessate, ed intendono consentire agli abitanti di Lampedusa il normale svolgimento delle proprie attività quotidiane.

Il governo aggiungeva, inoltre, che era in programma l'abbandono della struttura e che le procedure amministrative che coinvolgono il ministero della Difesa erano entrate nella fase finale attraverso l'acquisizione della zona comprendente la caserma Adorno, con l'obiettivo di costruire una struttura più adeguata dal punto di vista logistico e con una capienza maggiore.

Tra il 13 e il 21 marzo un totale di 1235 cittadini stranieri ha raggiunto l'isola.

Secondo il governo, nonostante le condizioni di sovraffollamento del centro, a ognuno si è assicurato assistenza sanitaria, cibo, vestiario e prodotti per l'igiene personale.

⁴⁰ Ibid., paragrafo 54.

⁴¹ Ibid., paragrafo 87.

⁴² Ibid., paragrafo 105.

⁴³ Nota verbale del 16 marzo 2005, Doc. Onu n. E/CN.4/2005/G/19.

34

Un comunicato stampa emesso dall'Unhcr il 18 marzo, nel momento in cui un funzionario direttivo dell'organizzazione era in loco e stava ancora attendendo risposta alla richiesta d'accesso al centro presentata dall'Unhcr il 14 marzo, ha espresso rammarico del fatto che "nonostante le recenti esperienze, le autorità italiane non abbiano effettuato alcun tentativo di ampliare il centro di accoglienza di Lampedusa. Con una capienza di appena 190 posti, il centro viene facilmente a trovarsi in condizioni di eccessiva pressione e sovraffollamento, creando un'atmosfera di crisi e di emergenza probabilmente ingiustificata".

Il 20 marzo due senatori hanno potuto visitare il centro, ma hanno avuto accesso unicamente all'infermeria e al reparto femminile, mentre alcuni esponenti di un'Ong locale, la Rete antirazzista siciliana, lo stesso giorno hanno avuto modo di parlare con alcuni detenuti ma a distanza, attraverso le grate del recinto metallico. In seguito, è stato riferito che in quel momento circa 600 persone erano trattenute nel centro in cattive condizioni igieniche, senza acqua calda e con 10 gabinetti non funzionanti, e che alcuni dei detenuti che erano lì da cinque o anche sette giorni si trovavano ancora senza materassi o coperte.

Nella prima settimana di maggio, più di 1000 persone hanno raggiunto Lampedusa, sia direttamente sia attraverso Linosa e sono state successivamente trasferite a Lampedusa. Nuovamente, sono emerse informazioni circa l'aggravamento delle condizioni di detenzione.

Per altre informazioni di AI, si prega di consultare i documenti elencati di seguito.

I seguenti documenti sono disponibili sul sito www.amnesty.org.

- *Italy: Government must ensure access to asylum for those in need of protection* (AI Index: EUR 30/001/2004), ottobre 2004;

- *AI Urgent Action - Italy/Libya* (AI Index: EUR 30/001/2005), 18 marzo 2005;

- *AI calls on the European Commission to take action against Italy* (AI Index: IOR 61/007/2005);

- *Amnesty Concerns in Europe and Central Asia: July- December 2005, Italy* (AI Index: EUR 01/002/2005);

- *Rapporto annuale 2005*, (EGA Editore), schede sull'Italia e sulla Libia;

- *Libya: time to make human rights a reality*, AI Index: MDE: 19/002/2004

- *Libya: Refugees face imminent expulsion*, 23 dicembre 2004, AI Index: MDE

19/022/2004.

Sul sito www.amnesty-eu.org, assieme ad altre informazioni relative a interventi pertinenti di AI a livello europeo, è disponibile il rapporto:

- *Immigration cooperation with Libya: the Human Rights Perspective*, 12 aprile 2005.

Sul sito www.amnesty.it sono disponibili informazioni dettagliate in italiano relative a altri interventi pertinenti di AI alle autorità italiane .

35

4. RACCOMANDAZIONI

AI chiede alle autorità italiane di:

- . garantire che le Linee-guida in 20 punti relative a ogni fase delle procedure di "rinvio forzato" [CM (2005) 40] adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 9 maggio 2005 siano ampiamente diffuse a tutti gli organi nazionali competenti e interamente applicate [consultare l'Appendice 3 per il testo completo];
- . garantire che le procedure di detenzione e le pratiche adottate nelle strutture in cui i migranti irregolari e i richiedenti asilo sono privati della libertà, rispettino gli standard internazionali esistenti relativi al trattamento delle persone private della libertà tra cui il Corpo dei principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o prigionia, gli Standard minimi delle Nazioni Unite sul trattamento dei detenuti e il Regolamento europeo sul carcere adottato dal Consiglio d'Europa;
- . garantire, quindi, che sia riconosciuto a tutti i migranti irregolari e ai richiedenti asilo privati della libertà il diritto di accedere ed incontrare un avvocato, sia nella prassi sia nelle previsioni legislative, e che, inoltre, siano chiaramente esposti in tutte le strutture di accoglienza elenchi accurati recanti i recapiti dei servizi legali e delle principali Organizzazioni non governative che forniscono consulenza legale;
- . garantire la piena attuazione delle raccomandazioni adottate dal Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in materia di diritti e condizioni di detenzione dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo, tra cui le raccomandazioni sulla massima trasparenza delle operazioni effettuate nei centri di detenzione, al fine di assicurare il rispetto dei diritti umani fondamentali e le raccomandazioni relative al trattamento dei detenuti durante le operazioni di allontanamento forzato dal territorio, tra cui le raccomandazioni relative ai mezzi di costrizione utilizzati;
- . garantire la piena applicazione degli obblighi assunti dall'Italia ratificando il Quarto protocollo opzionale della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, secondo il quale l'espulsione di interi gruppi di cittadini stranieri, senza una considerazione appropriata della situazione di ciascun individuo, è vietata;
- . ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie;
- . garantire la piena attuazione delle raccomandazioni della Relatrice speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani dei migranti (UN Doc N. E/CN.4/2005/85/Add.3) a seguito della sua visita in Italia nel giugno 2004, con particolare riguardo a tutte le raccomandazioni relative ai Cpta e ai centri d'identificazione, allo sviluppo di programmi di rimpatrio volontario assistito per i migranti e alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione internazionale sui diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

36

Riguardo ai richiedenti asilo:

- . approvare una legge specifica e organica sul diritto d'asilo, in piena conformità con gli standard internazionali in materia del diritto dei rifugiati, come ripetutamente richiesto dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr);
- . garantire che la detenzione dei richiedenti asilo non sia considerata la regola e che le pratiche correnti in materia di detenzione dei richiedenti asilo siano conformi alla

Linee-guida rivisitate dell'Unhcr sui criteri e gli standard applicabili alla detenzione dei richiedenti asilo;

. garantire che tutti i richiedenti asilo la cui detenzione risulti fondata sulla base dei principi di legittimità, necessità e proporzionalità, abbiano accesso all'Unhcr senza ritardo, e che tutti i richiedenti asilo, la cui condizione di detenzione non possa essere giustificata in conformità con il diritto internazionale e gli standard relativi ai diritti dei rifugiati, vengano immediatamente rilasciati.

Riguardo al controllo del rispetto degli standard internazionali:

. garantire, in conformità con gli standard internazionali, che venga nominato un organismo indipendente di controllo e ispezione che possa condurre visite regolari, illimitate e senza preavviso, in tutte le strutture in cui siano detenuti migranti irregolari e richiedenti asilo (tra cui i Cpta, i centri d'identificazione, le zone aeroportuali, le zone di transito internazionale e tutti i mezzi di trasporto impiegati per il trasferimento di queste persone alla presenza di agenti di pubblica sicurezza) e garantire altresì la conformità agli standard nazionali e internazionali.

Il Corpo dei principi delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o prigionia adottato con la risoluzione 43/173 dall'Assemblea Generale il 9 dicembre 1988, non è di mero indirizzo. Il Corpo dei principi richiede ai governi di adottare misure specifiche al fine di attuarne ed eseguirne le previsioni. Pertanto, si richiede alle autorità italiane, in conformità con il Principio 29, di garantire:

- che i luoghi in cui i migranti irregolari e i richiedenti asilo sono privati della libertà siano regolarmente visitati da personale esperto e qualificato al fine di vigilare sulla stretta osservanza delle leggi e delle regolamentazioni pertinenti;
- che gli ispettori vengano nominati e incaricati da un'autorità competente distinta da quella incaricata dell'amministrazione del luogo di detenzione o di prigionia;
- che tutti i detenuti abbiano diritto a comunicare con gli ispettori in libertà e riservatezza;

. garantire che l'Italia, già firmataria del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, proceda a ratificarlo così da impegnarsi alla creazione di un efficiente meccanismo interno di ispezione per *tutti* i luoghi in cui le persone sono private della libertà.

37

Riguardo ai meccanismi di denuncia:

. riesaminare le attuali procedure di denuncia relative al trattamento dei detenuti nei Cpta e nei centri d'identificazione e il trattamento loro riservato nelle operazioni di espulsione, al fine di garantire la possibilità di ricorrere a procedure di denuncia accessibili, efficaci e imparziali;

. istituire e attuare provvedimenti efficaci per impedire che la persone siano dissuase dallo sporgere denuncia e assicurarsi che i denuncianti e i testimoni siano tutelati da qualsiasi forma d'intimidazione o molestia;

. garantire che le istruzioni relative alle procedure di denuncia vengano diffuse in tutti i Cpta e nei centri di detenzione in diverse lingue. Garantire che le persone siano provviste della "Carta dei diritti e dei doveri" al loro arrivo al Cpta e al centro d'identificazione, e che tale Carta venga emendata al fine di riconoscere il diritto dei detenuti di presentare denunce in relazione al trattamento subito e dare informazioni sulle relative procedure da seguire.

Riguardo alle inchieste relative a gravi violazioni dei diritti umani:

. garantire che venga avviata un'indagine accurata, rapida, indipendente e imparziale, in conformità con le migliori pratiche adottate nelle indagini di questo tipo, sulla base di ogni singola accusa di gravi violazioni dei diritti umani imputata ai funzionari delle forze dell'ordine e al personale di sorveglianza dei Cpta e dei centri d'identificazione, in linea con gli standard internazionali;

. nel caso in cui vi sia ragionevolmente motivo di credere che sia stato fatto ricorso alla tortura o a trattamento crudele, inumano o degradante, garantire l'avvio di un'indagine anche nel caso in cui la vittima non abbia presentato formale denuncia;

. assicurarsi che coloro che sono ragionevolmente sospettati di essere responsabili di gravi violazioni dei diritti umani vengano sottoposti a giudizio nell'ambito di procedimenti equi e che vengono prese decisioni commisurate alla gravità del reato eventualmente accertato;

. introdurre nel codice penale uno specifico reato di tortura, in conformità con la definizione contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura;

. assicurarsi che le presunte vittime e testimoni di gravi violazioni dei diritti umani non vengano allontanati dal paese mentre è in corso l'indagine sui presunti incidenti.

Riguardo al personale e alla formazione:

. riguardo ai funzionari di pubblica sicurezza incaricati del servizio di scorta e sicurezza

- al fine di assicurare la revisione della relativa regolamentazione e della formazione ricevuta con l'obiettivo di garantire che:

38

- i funzionari ricevano un'adeguata formazione sull'uso della forza legittimo e proporzionato e che vengano adottati i provvedimenti necessari al fine di combattere gli atteggiamenti e il comportamento razzista o discriminatorio presente tra i funzionari;
- i funzionari ricevano chiare istruzioni relative al fatto che la forza e altri mezzi di contenzione impiegati nelle espulsioni e nell'accompagnamento delle persone alla frontiera non debbano andare oltre lo stretto necessario e che è assolutamente inaccettabile che una persona soggetta a espulsione sia aggredita fisicamente allo scopo di costringerla a salire a bordo di un mezzo di trasporto o punirla per essersi rifiutata di farlo;
- i metodi di contenzione che impediscono le normali funzioni respiratorie e che comportano un rischio rilevante per la vita (come l'uso del nastro adesivo e di quelli capaci di provocare asfissia da posizione) vengano specificatamente proibiti e che qualsiasi somministrazione di farmaci sedanti sia effettuata in linea con criteri puramente medici conformi al Principio 5 dei Principi delle Nazioni Unite di etica medica;
- durante le operazioni d'espulsione coattiva, a tutti i detenuti siano forniti acqua e cibo, che gli stessi possano avere rapido accesso ai bagni e vengano trattati con rispetto per la loro dignità personale.

. riguardo al personale di sorveglianza:

- garantire che i direttori e il personale di sorveglianza siano accuratamente selezionati e ricevano un'adeguata formazione con particolare riguardo ai diritti umani delle persone private della libertà, dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari. In linea con le raccomandazioni del Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura, il personale di vigilanza di cittadini stranieri detenuti in base al diritto dell'immigrazione dovrebbe possedere attitudini sviluppate nel campo della comunicazione interpersonale, avere familiarità con le diverse culture dei detenuti e, almeno alcuni di loro, ottime conoscenze linguistiche e imparare a riconoscere i potenziali sintomi da stress manifestati dalle persone detenute (sia post-traumatici che indotti dal cambiamento socioculturale)

e adottare le misure necessarie;

- garantire l'impiego del personale femminile in luoghi dove siano presenti le donne al fine di rispettare i loro valori culturali; si raccomanda anche di migliorare la protezione fisica delle donne ospitate nei centri.

. riguardo al personale medico impiegato nei Cpta e nei centri d'identificazione

- garantire che ricevano una formazione con particolare riguardo alle caratteristiche specifiche della fornitura di cure sanitarie da applicare all'interno di una struttura di detenzione e alle specifiche esigenze dei richiedenti asilo, tra cui quelle psicologiche.

Riguardo ai minori:

. garantire che i minori non accompagnati che arrivano in Italia non siano detenuti e godano di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e con gli altri standard internazionali sulla cura e la tutela dei minori non accompagnati.

39

APPENDICE 1

**LETTERA DELLA SEGRETARIA GENERALE DI AI AL MINISTRO DELL'INTERNO,
DEL 14 MARZO 2005, CON CUI SI CHIEDE L'ACCESSO ALLE STRUTTURE DI
DETTENZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E MIGRANTI IRREGOLARI**

Onorevole Giuseppe Pisanu

Ministro dell'Interno

Ministero dell'Interno

Palazzo Viminale

via Agostino Depretis 7

00184 Rome

Italy

14 March 2005

Dear Minister,

I am writing in connection with a request to visit facilities used to confine asylum-seekers and unauthorized immigrants which the Italian Section of Amnesty International (AI Italy) addressed to the Department for Civil Liberties and Immigration (*Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione*) in January 2005.

In a letter dated 24 January and in a meeting of 24 February, AI Italy informed the Department of recently initiated Amnesty International research concerning the human rights of migrant children held in facilities where the identities and nationalities of foreign citizens arriving in Italy are established, and their right of entry to Italian territory and the basic admissibility of any asylum applications are checked. AI Italy sought permission for Amnesty International researchers to carry out visits to such facilities between February and September 2005 and to speak to child inmates, including unaccompanied children, and relevant family members. The Department refused AI Italy's request by a letter of 4 February 2005 and confirmed its position during the 24 February meeting. A copy of the relevant exchange of correspondence is attached.

Amnesty International recognizes that states have a sovereign right to control the entry, residence and expulsion of aliens. This right must, however, be exercised in accordance with international refugee and human rights law and standards, including the principle of proportionality and non-discrimination, and cannot be at the expense of the human rights of asylum-seekers or migrants, whatever their legal status.

In its communications with the Department, AI Italy explained that the organization's current research aims to study and report on the legal situation and general welfare of children held in the facilities, in the light of relevant national and international standards; to draw the attention of the relevant Italian authorities to any practices and situations not in line with such standards and to make relevant recommendations for improvement or reform.

40

In seeking access to facilities where asylum-seekers and unauthorized immigrants are confined, Amnesty International bears in mind that, according to international refugee standards, as set out by the Executive Committee (EXCOM) of

the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and in UNHCR Guidelines, the detention of asylum-seekers is "inherently undesirable". States may resort to their detention exceptionally, on specific grounds prescribed by law, and in conformity with the general norms and principles of international human rights law, only when other measures short of detention will not suffice, and only for a minimal period.⁴⁴

International standards, as enshrined in the Convention on the Rights of the Child, prohibit the unlawful or arbitrary deprivation of children's liberty. Article 37 (b) of the Convention provides for the arrest, detention or imprisonment of a child to be in conformity with the law and to be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time. Every child deprived of liberty is to be treated with humanity and respect for the inherent dignity of the human person and in a manner which takes into account the needs of persons of his or her age.

International refugee standards⁴⁵ reflect these principles. They recognize that child asylum-seekers, in particular unaccompanied minors, have special protection needs due to their particular vulnerability, and emphasize that unaccompanied children should not, as a general rule, be detained.

In order to guarantee full respect for the fundamental human rights of people deprived of their liberty, Amnesty International believes that facilities where asylumseekers

and migrants are confined, especially those holding children, should be open to outside scrutiny from concerned organizations and, in particular those with longstanding

experience of the human rights of asylum-seekers, refugees, migrants and detainees.

As you will be aware, international standards, such as the 1988 UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment⁴⁶, also underline the importance of contact with the outside world for detainees and prisoners. These standards apply equally to detained asylum-seekers and unauthorized immigrants.

⁴⁴ See EXCOM Conclusion on Detention of Refugees and Asylum Seekers, No 44 (XXXVII), 1986; UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers (February 1999); Recommendation (2005) 5 of the Council of Europe Committee of Ministers 'on measures of detention of asylum seekers' and Article 5 (f) of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

⁴⁵ Including the UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the detention of asylum-seekers (February 1999); UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, February 1997 and Recommendation (2003) 5 of the Council of Europe Committee of Ministers 'on measure of detention of asylum seekers'.

⁴⁶ See Principle 19 of the UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, adopted by the General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988: "A detained or imprisoned person shall be given adequate opportunity to communicate with the outside world, subject to reasonable conditions and restrictions as specified by law or lawful regulations."

41

In its 7th General Report, the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) expressed its main concerns and views regarding the treatment of "immigration detainees" – defined as "foreign nationals deprived of their liberty under aliens legislation".⁴⁷ In paragraph 31 the CPT states that "immigration detainees should be entitled to maintain contact with the outside world during their detention, and in particular to have access to a telephone and to receive visits from relatives and representatives of relevant organizations."

We would also like to draw your attention, in particular, to Recommendation CommDH (01) 1, which the Council of Europe's Commissioner for Human Rights addressed to Council of Europe member states 'concerning the rights of aliens wishing

to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsions orders' in September 2001. The Recommendation underlines, in Article 9, that "On no account must holding centres be viewed as prisons" and, in Article 10, that "Governments must guarantee maximum transparency in respect of how holding centres operate, by ensuring at least that independent national commissions, ombudsmen and NGOs, lawyers and close relatives of detainees have access to them...".

The desirability of allowing non-governmental organizations (NGOs) access to facilities holding asylum-seekers was further underlined in a recommendation adopted by the Council of Europe Committee of Ministers in April 2003. In Article 18 of Recommendation (2003) 5 on 'measures of detention of asylum seekers' the Committee of Ministers asks member states to apply the following principle: "Asylum seekers should be allowed to contact and, wherever possible, receive visits from relatives, friends, social and religious counsellors, non-governmental organisations active in the field of human rights or in the protection of refugees or asylum-seekers, and to establish communication with the outside world."

The refusal by the Department for Civil Liberties and Immigration of AI Italy's request does not appear to be in line with such Council of Europe recommendations. Nor does it appear to be in line with the emphasis which the Italian government has itself laid on the goal of ensuring "the greatest maximum transparency"⁴⁸ in the management of detention facilities for foreigners. Allowing NGOs such as Amnesty International, with established expertise in the rights of asylum-seekers, unauthorized immigrants and detainees, to visit detention facilities for foreign citizens appears fully in line with the goal of transparency.

Amnesty International also believes that, allowing established NGOs with relevant expertise to visit detention facilities holding asylum-seekers and unauthorized immigrants in Italy is all the more important, given that Italy lacks an independent national human rights institution (NHRI) conforming to the so-called 'Paris Principles' relating to the functioning of NHRIs, adopted by the UN General Assembly in 1993, and that it has not yet established a permanent independent monitoring and inspection system by "qualified and experienced persons" to supervise the strict observance of relevant laws and regulations in detention facilities, in line with Principle 29 of the UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment.

⁴⁷ CPT/Inf (97) 10

⁴⁸ Paragraph 274, Italy's fifth periodic report to the (UN) Human Rights Committee – UN Doc: CCPR/C/ITA/2004/5.

42

We would also point out that in recent years governments in a number of countries, both within the European Union (such as Spain and the United Kingdom) and elsewhere (including the USA) have granted Amnesty International permission to visit detention facilities holding asylum-seekers and unauthorized immigrants. We urge you, therefore, to reconsider the decision of the Department for Civil Liberties and Immigration and grant Amnesty International access to facilities used to confine asylum-seekers and unauthorized immigrants. Amnesty International is seeking your assurance that the Italian government is willing, in principle, to allow the organization to visit such facilities, with prior notice, in order to assess the human rights situation of the residents, in particular migrant or asylum-seeking children. Amnesty International seeks further assurance that during such visits its researchers would be able to speak to residents in private, subject to their agreement and to reasonable conditions to ensure security and good order. We trust that it will be possible to resolve this matter and pursue a constructive dialogue concerning the human rights of asylum-seekers and unauthorized immigrants.

A copy of this letter is being sent, for information, to Minister Giuseppe Calvetta, President of the Inter-Ministerial Committee for Human Rights.

Yours sincerely,

Irene Khan, Secretary General

43

APPENDICE 2

LISTA DEI CPTA E DEI CENTRI D'IDENTIFICAZIONE NOTI AD AI

Cpta istituiti

1. Agrigento: ASI/Contrada San Benedetto

Nel dicembre 2004 ed ancora nell'aprile 2005, il ministero degli Interni ha informato il parlamento che il Cpta di Agrigento è chiuso per ristrutturazione sin dall'ottobre 2004. Il Cpta è stato chiuso "in via definitiva" a partire dal dicembre 2004 a seguito delle osservazioni espresse dal Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti e pene crudeli, inumani e degradanti del Consiglio d'Europa alla fine della sua quarta visita periodica in Italia nel dicembre 2004. Fonti non confermate sostengono che il centro verrà riaperto nel 2005 dopo i relativi lavori di ampliamento.

2. Lampedusa (prov. Agrigento): zona aeroportuale

Questo centro ha uno status giuridico speciale. Nella sua quarta relazione periodica sull'attuazione della Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite dell'aprile 2004 (UN Doc. No: CAT/C/67/Add.3), il governo ha spiegato che la "funzione principale" del centro è quella di "fornire una prima assistenza e servire da centro di transito" e in alcune dichiarazioni rivolte al parlamento il 10 marzo 2005 (Senato della Repubblica - Seduta n. 761), il ministero degli Interni ha confermato che Lampedusa è un Cpta e che la sua principale funzione è quella sopra menzionata.

3. Bologna: ex caserma Chiarini, via Mattei

4. Brindisi: Contrada Restinco

5. Caltanissetta: Contrada Niscima, Pian del Lago

6. Lamezia Terme: Coop. Malgrado Tutto, Pian del Duca

7. Crotone: Sant' Anna, Isola Capo Rizzuto

8. Milano: via Corelli

9. Modena: viale La Marmora

10. Otranto (prov. Lecce): centro Don Tonino Bello

Questo centro ha uno status giuridico speciale. In alcune dichiarazioni rivolte al parlamento il 10 marzo 2005 (Senato della Repubblica - Seduta n. 761), il ministero dell'Interno ha confermato che la "funzione principale" del Cpta è quella di "fornire una prima assistenza" e servire da centro di transito (cfr. *Cpta di Lampedusa*).

11. Ragusa: ex-Somicem Agip, via Colajanni

12. Roma: Ponte Galeria

13. Melendugno (prov. Lecce): Regina Pacis, Loc. S. Foca

Ha sospeso ripetutamente la sua funzione di Cpta nel dicembre 2004.

14. Torino: corso Brunelleschi

44

15. Trapani: Opera Pia Serraino Vulpitta

Cpta non confermato

Napoli: fonti non confermate sostengono l'esistenza di un piccolo Cpta che ospita 50 persone.

Cpta in fase di allestimento finale nei primi mesi del 2005

Bari: Palese

Foggia: Borgo Tressanti (comunemente conosciuto come **Borgo Mezzanone**)

Gradisca d'Isonzo (prov. Gorizia)

Cpta in fase di allestimento non confermata

Perugia: fonti non confermate sostengono l'esistenza di un Cpta in fase di allestimento.

In fase di progettazione

Trapani-Milo

Lampedusa (prov. di Agrigento) in sostituzione dell'attuale centro di Lampedusa sopramenzionato.

CENTRI D'IDENTIFICAZIONE UFFICIALE O DI PRIMA ACCOGLIENZA

* Centri elencati come centri d'identificazione nella quarta relazione periodica del governo italiano sull'attuazione della Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite dell'aprile 2004.

** Centri elencati come Centri d'identificazione nella quarta relazione periodica del governo italiano sull'attuazione della Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite dell'aprile 2004 come strutture di appoggio ai Cpta istituiti caso per caso in base alle necessità.

Altri centri elencati qui sotto appaiono come "centri d'accoglienza" nelle liste ufficiali del gennaio 2004: Amnesty International ignora il loro attuale status giuridico, sembra però che alcuni di essi diventeranno dei centri d'identificazione.

1. Bari : Palese*

2. Crotone: Sant' Anna*

3. Foggia: Ortanova (conosciuta anche come Borgo Tressanti e più comunemente come **Borgo Mezzanone**)*

4. Otranto (prov. di Lecce)

5. Lecce: Lorizzonte, Loc. La Badessa*

6. Ancona: Benincasa**

45

7. Caltanissetta: Pian del Lago*

8. Como**

9. Trapani: Salinagrande*

10. Gorizia: ex scuola S. Giuseppe **

11. Pantelleria (prov. di Trapani): Caserma Barone*

Centri d'identificazione in fase di progettazione

Siracusa: Contrada Pantelleria

Centri che pare siano destinati a fungere da centri polifunzionali nel futuro prossimo o immediato

Gradisca d'Isonzo (prov. di Gorizia)

Milano: via Corelli

Roma: Ponte Galeria

Foggia: Ortanova (conosciuta anche come Borgo Tressanti e più comunemente come **Borgo Mezzanone**)

Crotone: Sant' Anna.

46

APPENDICE 3

LINEE-GUIDA SU TUTTI GLI STADI DEL PROCEDIMENTO DI "RIMPATRIO FORZATO", ADOTTATE DAL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA IL 9 MAGGIO 2005 [CM (2005) 40]

Twenty guidelines on forced return₁

The Committee of Ministers,

Recalling that, in accordance with Article 1 of the European Convention on Human Rights, member states shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of the Convention;

Recalling that everyone shall have the right to freedom of movement in accordance with Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention;

Recalling that member states have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations, to control the entry and residence of aliens on their territory;

Considering that, in exercising this right, member states may find it necessary to forcibly return illegal residents within their territory;

Concerned about the risk of violations of fundamental rights and freedoms which may arise in the context of forced return;

Believing that guidelines not only bringing together the Council of Europe's standards and guiding principles applicable in this context, but also identifying best possible practices, could serve as a practical tool for use by both governments in the drafting of national laws and regulations on the subject and all those directly or indirectly involved in forced return operations;

Recalling that every person seeking international protection has the right for his or her application to be treated in a fair procedure in line with international law, which includes access to an effective remedy before a decision on the removal order is issued or is executed,

1. Adopts the attached guidelines and invites member states to ensure that they are widely disseminated amongst the national authorities responsible for the return of aliens.

2. Considers that in applying or referring to those guidelines the following elements must receive due consideration:

a. none of the guidelines imply any new obligations for Council of Europe member states. When the guidelines make use of the verb "shall" this indicates only that the obligatory character of the norms corresponds to already existing obligations of member states. In certain cases however, the guidelines go beyond the simple reiteration of existing binding norms. This is indicated by the use of the verb "should" to indicate where the guidelines constitute recommendations addressed to the member states. The guidelines also identify certain good practices, which appear to represent innovative and promising ways to reconcile a return policy with full respect for human rights. States are then "encouraged" to seek inspiration from these practices, which have been considered by the Committee of Ministers to be desirable;
47

b. nothing in the guidelines shall affect any provisions in national or international law which are more conducive to the protection of human rights. In particular, in so far as these guidelines refer to rights which are contained in the European Convention on Human Rights, their interpretation must comply with the case-law of the European Court of Human Rights;

c. the guidelines are without prejudice to member states' reservations to international instruments.

Chapter I – Voluntary return

Guideline 1. Promotion of voluntary return

The host state should take measures to promote voluntary returns, which should be preferred to forced returns. It should regularly evaluate and improve, if necessary, the programmes which it has implemented to that effect.

Chapter II – The removal order

Guideline 2. Adoption of the removal order

Removal orders shall only be issued in pursuance of a decision reached in accordance with the law.

1. A removal order shall only be issued where the authorities of the host state have considered all relevant information that is readily available to them, and are satisfied, as far as can reasonably be expected, that compliance with, or enforcement of, the order, will not expose the person facing return to:

a. a real risk of being executed, or exposed to torture or inhuman or degrading treatment or punishment;

b. a real risk of being killed or subjected to inhuman or degrading treatment by nonstate

actors, if the authorities of the state of return, parties or organisations

controlling the state or a substantial part of the territory of the state, including

international organisations, are unable or unwilling to provide appropriate and effective protection; or

c. other situations which would, under international law or national legislation, justify the granting of international protection.

2. The removal order shall only be issued after the authorities of the host state, having considered all relevant information readily available to them, are satisfied that the possible interference with the returnee's right to respect for family and/or private life is, in particular, proportionate and in pursuance of a legitimate aim.

3. If the state of return is not the state of origin, the removal order should only be issued if the authorities of the host state are satisfied, as far as can reasonably be expected, that the state to which the person is returned will not expel him or her to a third state where he or she would be exposed to a real risk mentioned in paragraph 1, sub-paragraph a. and b. or other situations mentioned in paragraph 1, subparagraph c.

4. In making the above assessment with regard to the situation in the country of return, the authorities of the host state should consult available sources of information, including non-governmental sources of information, and they should consider any information provided by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

48

5. Before deciding to issue a removal order in respect of a separated child, assistance – in particular legal assistance – should be granted with due consideration given to the best interest of the child. Before removing such a child from its territory, the authorities of the host state should be satisfied that he/she will be returned to a member of his/her family, a nominated guardian or adequate reception facilities in the state of return.

6. The removal order should not be enforced if the authorities of the host state have determined that the state of return will refuse to readmit the returnee. If the returnee is not readmitted to the state of return, the host state should take him/her back.

Guideline 3. Prohibition of collective expulsion

A removal order shall only be issued on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual person concerned, and it shall take into account the circumstances specific to each case. The collective expulsion of aliens is prohibited.

Guideline 4. Notification of the removal order

1. The removal order should be addressed in writing to the individual concerned either directly or through his/her authorised representative. If necessary, the addressee should be provided with an explanation of the order in a language he/she understands. The removal order shall indicate:

- the legal and factual grounds on which it is based;
- the remedies available, whether or not they have a suspensive effect, and the deadlines within which such remedies can be exercised.

2. Moreover, the authorities of the host state are encouraged to indicate:

- the bodies from whom further information may be obtained concerning the execution of the removal order;
- the consequences of non-compliance with the removal order.

Guideline 5. Remedy against the removal order

1. In the removal order, or in the process leading to the removal order, the subject of the removal order shall be afforded an effective remedy before a competent authority or body composed of members who are impartial and who enjoy safeguards of independence. The competent authority or body shall have the power to review the removal order, including the possibility of temporarily suspending its execution.

2. The remedy shall offer the required procedural guarantees and present the

following characteristics:

- the time-limits for exercising the remedy shall not be unreasonably short;
- the remedy shall be accessible, which implies in particular that, where the subject of the removal order does not have sufficient means to pay for necessary legal assistance, he/she should be given it free of charge, in accordance with the relevant national rules regarding legal aid;
- where the returnee claims that the removal will result in a violation of his or her human rights as set out in guideline 2.1, the remedy shall provide rigorous scrutiny of such a claim.

3. The exercise of the remedy should have a suspensive effect when the returnee has an arguable claim that he or she would be subjected to treatment contrary to his or her human rights as set out in guideline 2.1.

49

Chapter III – Detention pending removal

Guideline 6. Conditions under which detention may be ordered

1. A person may only be deprived of his/her liberty, with a view to ensuring that a removal order will be executed, if this is in accordance with a procedure prescribed by law and if, after a careful examination of the necessity of deprivation of liberty in each individual case, the authorities of the host state have concluded that compliance with the removal order cannot be ensured as effectively by resorting to non-custodial measures such as supervision systems, the requirement to report regularly to the authorities, bail or other guarantee systems.

2. The person detained shall be informed promptly, in a language which he/she understands, of the legal and factual reasons for his/her detention, and the possible remedies; he/she should be given the immediate possibility of contacting a lawyer, a doctor, and a person of his/her own choice to inform that person about his/her situation.

Guideline 7. Obligation to release where the removal arrangements are halted

Detention pending removal shall be justified only for as long as removal arrangements are in progress. If such arrangements are not executed with due diligence the detention will cease to be permissible.

Guideline 8. Length of detention

1. Any detention pending removal shall be for as short a period as possible.

2. In every case, the need to detain an individual shall be reviewed at reasonable intervals of time. In the case of prolonged detention periods, such reviews should be subject to the supervision of a judicial authority.

Guideline 9. Judicial remedy against detention

1. A person arrested and/or detained for the purposes of ensuring his/her removal from the national territory shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his/her detention shall be decided speedily by a court and, subject to any appeal, he/she shall be released immediately if the detention is not lawful.

2. This remedy shall be readily accessible and effective and legal aid should be provided for in accordance with national legislation.

Guideline 10. Conditions of detention pending removal

1. Persons detained pending removal should normally be accommodated within the shortest possible time in facilities specifically designated for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably qualified personnel.

2. Such facilities should provide accommodation which is adequately furnished, clean and in a good state of repair, and which offers sufficient living space for the numbers involved. In addition, care should be taken in the design and layout of the premises to avoid, as far as possible, any impression of a "carceral" environment. Organised

activities should include outdoor exercise, access to a day room and to radio/television and newspapers/magazines, as well as other appropriate means of recreation.

50

3. Staff in such facilities should be carefully selected and receive appropriate training. Member states are encouraged to provide the staff concerned, as far as possible, with training that would not only equip them with interpersonal communication skills but also familiarise them with the different cultures of the detainees. Preferably, some of the staff should have relevant language skills and should be able to recognise possible symptoms of stress reactions displayed by detained persons and take appropriate action. When necessary, staff should also be able to draw on outside support, in particular medical and social support.

4. Persons detained pending their removal from the territory should not normally be held together with ordinary prisoners, whether convicted or on remand. Men and women should be separated from the opposite sex if they so wish; however, the principle of the unity of the family should be respected and families should therefore be accommodated accordingly.

5. National authorities should ensure that the persons detained in these facilities have access to lawyers, doctors, non-governmental organisations, members of their families, and the UNHCR, and that they are able to communicate with the outside world, in accordance with the relevant national regulations. Moreover, the functioning of these facilities should be regularly monitored, including by recognised independent monitors.

6. Detainees shall have the right to file complaints for alleged instances of ill-treatment or for failure to protect them from violence by other detainees.

Complainants and witnesses shall be protected against any ill-treatment or intimidation arising as a result of their complaint or of the evidence given to support it.

7. Detainees should be systematically provided with information which explains the rules applied in the facility and the procedure applicable to them and sets out their rights and obligations. This information should be available in the languages most commonly used by those concerned and, if necessary, recourse should be made to the services of an interpreter. Detainees should be informed of their entitlement to contact a lawyer of their choice, the competent diplomatic representation of their country, international organisations such as the UNHCR and the International Organization for Migration (IOM), and non-governmental organisations. Assistance should be provided in this regard.

Guideline 11. Children and families

1. Children shall only be detained as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.

2. Families detained pending removal should be provided with separate accommodation guaranteeing adequate privacy.

3. Children, whether in detention facilities or not, have a right to education and a right to leisure, including a right to engage in play and recreational activities appropriate to their age. The provision of education could be subject to the length of their stay.

4. Separated children should be provided with accommodation in institutions provided with the personnel and facilities which take into account the needs of persons of their age.

5. The best interest of the child shall be a primary consideration in the context of the detention of children pending removal.

Chapter IV – Readmission

Guideline 12. Cooperation between states

1. The host state and the state of return shall cooperate in order to facilitate the return of foreigners who are found to be staying illegally in the host state.

2. In carrying out such cooperation, the host state and the state of return shall respect the restrictions imposed on the processing of personal data relating to the reasons for which a person is being returned. The state of origin is under the same obligation where its authorities are contacted with a view to establishing the identity, the nationality or place of residence of the returnee.

3. The restrictions imposed on the processing of such personal data are without prejudice to any exchange of information which may take place in the context of judicial or police cooperation, where the necessary safeguards are provided.

4. The host state shall exercise due diligence to ensure that the exchange of information between its authorities and the authorities of the state of return will not put the returnee, or his/her relatives, in danger upon return. In particular, the host state should not share information relating to the asylum application.

Guideline 13. States' obligations

1. The state of origin shall respect its obligation under international law to readmit its own nationals without formalities, delays or obstacles, and cooperate with the host state in determining the nationality of the returnee in order to permit his/her return. The same obligation is imposed on states of return where they are bound by a readmission agreement and are, in application thereof, requested to readmit persons illegally residing on the territory of the host (requesting) state.

2. When requested by the host state to deliver documents to facilitate return, the authorities of the state of origin or of the state of return should not enquire about the reasons for the return or the circumstances which led the authorities of the host state to make such a request and should not require the consent of the returnee to return to the state of origin.

3. The state of origin or the state of return should take into account the principle of family unity, in particular in relation to the admission of family members of the returnees not possessing its nationality.

4. The state of origin or the state of return shall refrain from applying any sanctions against returnees:

- on account of their having filed asylum applications or sought other forms of protection in another country;
- on account of their having committed offences in another country for which they have been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country; or
- on account of their having illegally entered into, or remained in, the host state.

Guideline 14. Statelessness

The state of origin shall not arbitrarily deprive the person concerned of its nationality, in particular where this would lead to a situation of statelessness. Nor shall the state of origin permit the renunciation of nationality when this may lead, for the person possessing this state's nationality, to a situation of statelessness which could then be used to prevent his or her return.

Chapter V – Forced removals

Guideline 15. Cooperation with returnees

1. In order to limit the use of force, host states should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.

2. In particular, where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return.

He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if

necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity.

Guideline 16. Fitness for travel and medical examination

1. Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.
2. Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.
3. A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.
4. Host states are encouraged to have "fit-to-fly" declarations issued in cases of removal by air.

Guideline 17. Dignity and safety

While respecting the dignity of the returnee, the safety of the other passengers, of the crew members and of the returnee himself/herself shall be paramount in the removal process. The removal of a returnee may have to be interrupted where its continuation would endanger this.

Guideline 18. Use of escorts

1. The authorities of the host state are responsible for the actions of escorts acting on their instruction, whether these people are state employees or employed by a private contractor.
2. Escort staff should be carefully selected and receive adequate training, including in the proper use of restraint techniques. The escort should be given adequate information about the returnee to enable the removal to be conducted safely, and should be able to communicate with the returnee. Member states are encouraged to ensure that at least one escort should be of the same sex as that of the returnee.
3. Contact should be established between the members of the escort and the returnee before the removal.
4. The members of the escort should be identifiable; the wearing of hoods or masks should be prohibited. Upon request, they should identify themselves in one way or another to the returnee.

Guideline 19. Means of restraint

1. The only forms of restraint which are acceptable are those constituting responses that are strictly proportionate responses to the actual or reasonably anticipated resistance of the returnee with a view to controlling him/her.
2. Restraint techniques and coercive measures likely to obstruct the airways partially or wholly, or forcing the returnee into positions where he/she risks asphyxia, shall not be used.
3. Members of the escort team should have training which defines the means of restraint which may be used, and in which circumstances; the members of the escort should be informed of the risks linked to the use of each technique, as part of their specialised training. If training is not offered, as a minimum regulations or guidelines should define the means of restraint, the circumstances under which they may be used, and the risks linked to their use.
4. Medication shall only be administered to persons during their removal on the basis of a medical decision taken in respect of each particular case.

53

Guideline 20. Monitoring and remedies

1. Member states should implement an effective system for monitoring forced returns.
2. Suitable monitoring devices should also be considered where necessary.
3. The forced return operation should be fully documented, in particular with respect to any significant incidents that occur or any means of restraint used in the course of the operation. Special attention shall be given to the protection of medical data.

4. If the returnee lodges a complaint against any alleged ill-treatment that took place during the operation, it should lead to an effective and independent investigation within a reasonable time.

Appendix: Definitions

For the purpose of these guidelines, the following definitions apply:

- State of origin: the state of which the returnee is a national, or where he/she permanently resided legally before entering the host state;
- State of return: the state to which a person is returned;
- Host state: the state where a non-national of that state has arrived, and/or has sojourned or resided either legally or illegally, before being served with a removal order;
- Illegal resident: a person who does not fulfil, or no longer fulfils, the conditions for entry, presence in, or residence on the territory of the host state;
- Returnee: any non-national who is subject to a removal order or is willing to return voluntarily;
- Return: the process of going back to one's state of origin, transit or other third state, including preparation and implementation. The return may be voluntary or enforced;
- Voluntary return: the assisted or independent departure to the state of origin, transit or another third state based on the will of the returnee;
- Assisted voluntary return: the return of a non-national with the assistance of the International Organization for Migration (IOM) or other organisations officially entrusted with this mission;
- Supervised voluntary return: any return which is executed under direct supervision and control of the national authorities of the host state, with the consent of the returnee and therefore without coercive measures;
- Forced return: the compulsory return to the state of origin, transit or other third state, on the basis of an administrative or judicial act;
- Removal: act of enforcement of the removal order, which means the physical transfer out of the host country;
- Removal order: administrative or judicial decision providing the legal basis of the removal;
- Readmission: act by a state accepting the re-entry of an individual (own nationals, third country nationals or stateless persons), who has been found illegally entering, being present in or residing in another state;
- Readmission agreement: agreement setting out reciprocal obligations on the contracting parties, as well as detailed administrative and operational procedures, to facilitate the return and transit of persons who do not or no longer fulfil the conditions of entry to, presence in or residence in the requesting state;
- Separated children: children separated from both parents, or from their previous legal or customary primary care-giver, but not necessarily from other relatives.

54

¹ When adopting this decision, the Permanent Representative of the United Kingdom indicated that, in accordance with Article 10.2c of the Rules of Procedure for the meetings of the Ministers' Deputies, he reserved the right of his Government to comply or not with Guidelines 2, 4, 6, 7, 8, 11 and 16.