



**CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ**

Ordine del Giorno

sulle recenti misure emergenziali del Governo relative ai migranti

approvato dall'Assemblea nazionale riunitasi in Roma il 29.9.2023

- Nel Consiglio dei Ministri n. 48 del 28 Agosto 2023, la Presidente Meloni ha dichiarato che “l'Italia sta subendo una pressione migratoria come non si vedeva da molti anni. [...]La direzione intrapresa dal Governo è quella giusta: accordi con i Paesi del Nord Africa, di partenza e transito dei flussi. È necessario aggiungere a questa direzione di marcia un più, stringere le maglie, dare segnali chiari ai trafficanti e serve un coordinamento maggiore tra noi nell'attività di contrasto ai flussi illegali di migranti”.
- Da allora si sono moltiplicati gli interventi normativi, finalizzati a “dare piena attuazione al decreto Cutro, in particolare per quello che riguarda i rimpatri degli immigrati clandestini e [...] contrastare l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani, e le conseguenze in termini di sicurezza pubblica dell'immigrazione irregolare”.
- In particolare è stato emanato il decreto legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione). Tale decreto prevede che si estenda a 18 mesi il limite massimo di detenzione amministrativa permanenza nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) degli stranieri non richiedenti asilo, per i quali sussistano esigenze specifiche (se lo straniero non collabora al suo allontanamento o per i ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione da parte dei Paesi terzi). Il limite attuale è di 3 mesi, con una possibile proroga di 45 giorni. Inoltre, si prevede l'approvazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di un piano per la costruzione, da parte del Genio militare, di ulteriori CPR, da realizzare in zone scarsamente popolate e facilmente sorvegliabili.
- In ultimo nel Consiglio dei Ministri n. 52 del 27 settembre è stato approvato un nuovo decreto-legge, non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, avente ad oggetto “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno”. In tale decreto si prevede che la domanda di protezione internazionale successiva alla prima, nel caso in cui si sia nella fase di esecuzione del provvedimento che ne comporterebbe l'allontanamento dal territorio nazionale, venga esaminata non dalla Commissione Territoriale ma dal Questore e che la richiesta non interromperà la procedura di allontanamento dal territorio nazionale. Ed ancora che l'allontanamento volontario dalle strutture di accoglienza comporti la sospensione della domanda di protezione internazionale, nonché particolari limiti per la riapertura della stessa. Mentre per i minori è previsto che in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dal Comune, essa è disposta dal Prefetto attraverso l'attivazione di strutture temporanee esclusivamente dedicate ai MSNA. In caso di momentanea indisponibilità di strutture temporanee, il prefetto potrà disporre il provvisorio inserimento del minore - che ad una prima analisi appaia di età superiore ai sedici anni - per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, in una specifica sezione dedicata nei centri e strutture diversi da quelli riservati ai minori. Ed infine, sempre per i

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Via della Pisana, 1301 - 00163 Roma
Tel: +3906.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA'

- minori non accompagnati, in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, l'autorità di pubblica sicurezza possa disporre lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, dando immediata comunicazione alla procura della Repubblica presso il tribunale per la persona, la famiglia ed i minorenni.
- Con un Decreto del Ministero dell'Interno 14 settembre 2023 – pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 21 settembre 2023 - sono stata fornita "Indicazione dell'importo e delle modalità di prestazione della garanzia finanziaria a carico dello straniero durante lo svolgimento della procedura per l'accertamento del diritto di accedere al territorio dello Stato". La garanzia è stata fissata, per il 2023, nella misura di 4.938,00 euro
 - È significativo che nello stesso periodo sia stato adottato il Decreto-Legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), dove si propongono misure di sicurezza quali il "daspo urbano" (divieto di accesso a particolari aree della città) ai maggiori di 14 anni, con possibili pene detentive per chi infrange tali provvedimenti che giungono fino ad un massimo di tre anni, o ancora la possibilità che il Questore possa proporre all'Autorità giudiziaria di vietare, a determinati soggetti di età superiore ai 14 anni, di possedere o utilizzare telefoni cellulari e altri dispositivi per le comunicazioni dati e voce quando il loro uso è servito per la realizzazione o la divulgazione delle condotte che hanno determinato l'avviso orale, anche qui con la possibilità di applicare ai minorenni le sanzioni penali già previste per i maggiorenni per la violazione delle prescrizioni del cosiddetto "avviso orale" (reclusione da uno a tre anni e con multa da euro 1.549 a euro 5.164). Ed ancora si introduce una nuova tipologia di ammonimento del Questore per i minori di età compresa tra i 12 e i 14 anni che commettono delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni. Sono infine contenute altre misure quali la possibilità di applicare la custodia cautelare al soggetto minorenne se lo stesso, in veste di imputato, si è dato alla fuga o sussiste concreto e attuale pericolo che si dia alla fuga.

Tutto ciò premesso

LA CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA' ESPRIME LE SEGUENTI OSSERVAZIONI E RICHIESTE

1. **L'approccio emergenziale utilizzato appare immotivato**, non potendosi qualificare né l'immigrazione tramite le rotte marittime e quella dei Balcani né la delinquenza minorile quali fatti nuovi, inaspettati o imprevisi nella quantità e nella qualità.
2. La **complessità** di tali fenomeni suggerisce la necessità di affrontarli attraverso un confronto che coinvolga i vari soggetti interessati (professionisti, esperti, terzo settore, attori istituzionali).
3. Il percorso di **conversione in legge dei decreti** può essere il momento opportuno per avviare il confronto, reso necessariamente rapido per la strada scelta dal Governo ma non per questo privo di significato
4. Il piano di **apertura di ulteriori CPR** e la **dilatazione del tempo massimo di trattenimento** (che passa da 4 mesi e mezzo a 18 mesi) rischia di rendere la **detenzione amministrativa un fenomeno di**

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Via della Pisana, 1301 - 00163 Roma
Tel: +3906.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

dimensioni sempre più rilevanti. Se nel 2022 sono transitati in uscita dai CPR 6.383 persone secondo i dati del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, tali numeri sono destinati a crescere drasticamente. È necessario che Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni aggiornino la propria normativa, uniformandola a quelle che prevedono la competenza dei Garanti Territoriali in materia di CPR. Inoltre occorre che vengano individuate le misure organizzative e procedurali che rendano effettivo il diritto alla difesa anche in questo precipuo contesto. Infine occorre realizzare attività formative e garantire l'accesso dall'esterno alla società civile (scuola, volontariato, associazionismo, ecc.), elemento ancor più imprescindibile dato l'aumento del tempo massimo di permanenza.

5. A più riprese il Garante Nazionale ha espresso preoccupazione non solo per le difficili condizioni di vita nei CPR ma anche per **“l'esiguo e labile quadro normativo [che] non offre sufficienti tutele e garanzie per assicurare il pieno (articolo. 14 comma 2 T.U. Imm.) e assoluto rispetto della dignità della persona (articolo 19 comma 3 decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13 e rischia di lasciare ampi spazi di discrezionalità ai pubblici poteri e ai soggetti responsabili della loro gestione”** ([Rapporto tematico sui Cpr del 2020](#)).
6. Al contrario degli istituti penitenziari, **i CPR sono di fatto sottratti alle garanzie costituzionali riconosciute ai detenuti dall'ordinamento penitenziario.** Mentre l'enunciazione dei diritti fondamentali del detenuto (dal diritto alla salute al diritto al reclamo in caso di violazione dei diritti fondamentali) ha una meticolosa disciplina nell'ordinamento penitenziario e nel regolamento di esecuzione, la garanzia dei diritti costituzionali dei trattenuti nei centri di detenzione è relegata a fonti secondarie che, ad esempio, non disciplinano compiutamente l'accesso alle cure del trattenuto e attribuiscono al privato finanche la gestione dei servizi sanitari.
7. Non è stata ancora individuata una **autorità giurisdizionale competente in materia di violazioni dei diritti fondamentali in condizioni materiali di detenzione nei CPR**, né procedure attraverso le quali far valere i propri diritti. Tale mancanza viene aggravata dall'aumento dei tempi di trattenimento, che si configura come una privazione della libertà personale che a buon titolo si può definire **detenzione amministrativa.**
8. Le **miserrime condizioni di vita nei CPR**, già di per sé lesive della dignità personale, se prolungate nel tempo si configurano come **trattamenti inumani e degradanti**, e pertanto vietati da numerose convenzioni internazionali a cui l'Italia aderisce, e specificatamente dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, ai sensi del cui Protocollo aggiuntivo è prevista la possibilità di libero accesso in tali centri per il Garante Nazionale, in quanto Meccanismo Nazionale di Prevenzione.
9. L'**enfasi sui rimpatri** appare di fatto immotivata, in quanto a prescindere da diversi elementi di valutazione nei confronti di tali procedure e dal necessario monitoraggio effettuato dal Garante Nazionale, essi si sono dimostrati inefficaci: nel 2022 sono stati rimpatriati solo 3.154 persone uscite dai CPR, pari a circa il 50% del totale, e di questi oltre i due terzi verso la Tunisia, uno dei pochi Paesi con cui c'è un accordo efficace sui rimpatri. Appare quindi irrealistico attuare tali rimpatri verso i Paesi della fascia sub-sahariana o asiatici da cui proviene la stragrande maggioranza dei migranti sbarcati in Italia nel 2023 in base ai [dati statistici forniti dal Ministero dell'Interno](#)

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Via della Pisana, 1301 - 00163 Roma
Tel: +3906.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

10. Tale inefficacia del sistema dei rimpatri, difficilmente superabile a medio termine, rende **inutile ed affittiva una lunga permanenza** negli stessi, dato che l'identificazione avviene solitamente in un lasso di tempo molto più breve.
11. Per superare le difficoltà a reperire i siti ove realizzare i CPR vengono **inseriti nella lista delle "opere destinate alla sicurezza e alla difesa nazionale"**, previste dal Codice dell'Ordinamento Militare. In base all'art. 21 del decreto-legge n. 124 del 19 settembre 2023, incaricato della realizzazione dei Cpr sarà "il Ministero della difesa mediante le proprie competenti articolazioni del Genio militare, l'impiego delle Forze armate e avvalendosi di Difesa Servizi spa". Ferma restando la perplessità di un approccio che equipara i CPR alle altre strutture destinate alla sicurezza e alla difesa, e che di fatto colloca i migranti in un'area che è quella della minaccia, chiediamo al Governo di chiarire che l'inserimento in tale lista non comporti limitazioni all'accesso o modifiche negative dei diritti nella gestione degli stessi.
12. Preoccupa la previsione di sottrarre alla Commissione territoriale la decisione sulla richiesta di protezione reiterata presentata in corso di procedimento di espulsione. Fermo restando che ad oggi non è noto il tenore letterale del Decreto, va notato che **attribuire al Questore la possibilità di decidere sulla richiesta**, o addirittura di non decidere sulla stessa visto che la richiesta reiterata non bloccherà la procedura di espulsione, **non offre alcuna garanzia all'interessato**.
13. La richiesta di una **garanzia pari a poco meno di 5.000 euro** per non essere trattenuti nel CPR da parte di quegli stranieri che "sono nelle condizioni di essere trattenuti durante lo svolgimento della procedura in frontiera [...] al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato" introduce una **discriminazione fattuale di tipo censuario tra i migranti** e peraltro in una straordinaria eterogeneità dei fini favorisce quegli ingressi che sono più pericolosi per la sicurezza, in quanto risorse economiche non mancano certo alle organizzazioni terroristiche e alle organizzazioni criminali dedite alla tratta.
14. Le **misure sui minori non sono rispettose della loro vulnerabilità** (si veda il D. Lgs.18 agosto 2015, n. 142 ed in particolare l'art. 17, Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari) in quanto le procedure indicate nel decreto-legge, di tipo antropometrico (misurazione del polso) o di accertamenti radiografici, si collocherebbero in "deroga" ai criteri di accertamento dell'età ed alla presunzione di minore età in caso di dubbio, stabiliti dalla legge Zampa n.47 del 2027 e dal Decreto legislativo b.142 del 2015 che ha recepito la direttiva UE sull'accoglienza n.33 del 2013, secondo cui "l'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona"
15. Il margine di errore insito in tali misure espone i minori a **situazioni di oggettivo pericolo**, in quanto dei minorenni potrebbero essere destinati a strutture non idonee. Rischio reso ancora maggiore dalla possibilità di inviare minori con età presunta superiore a sedici anni, seppure temporaneamente - a strutture per maggiorenni. Potrebbero quindi verificarsi casi di quattordicenni o quindicenni, la cui età viene valutata pari ad almeno sedici anni, che sarebbero inseriti in strutture per maggiorenni, esponendoli non solo a possibili abusi ma anche alla **manca di programmi specifici per i minorenni** per il loro inserimento sociale ed integrazione.

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Via della Pisana, 1301 - 00163 Roma
Tel: +3906.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it



**CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ**

16. Le misure indicate non sono rispettose della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ed in particolare dell'art. 3 che prevede che "in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, **l'interesse superiore del fanciullo** deve essere una considerazione preminente".
17. Confinare minori nei CPR - ove l'assistenza sanitaria è prestata da soggetti privati e dove non sono garantiti i diritti minimi -, espletare esami sulla età in fretta e furia con il concreto rischio di espellere minori comporta **gravi violazione dei diritti per i quali lo Stato italiano potrà subire pesanti condanne**.
18. La rete territoriale dei Garanti osserva già oggi sul territorio nazionale strutture non idonee destinate ad opera come centri di accoglienza (tendopoli, container, ecc.) ed esprime preoccupazione perché in esse già oggi sono ospitati minori.
19. La Conferenza dei Garanti Territoriali fa proprie le **osservazioni della Garante Nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza** espresse il 27 settembre nel corso della presentazione al Parlamento delle proprie attività, ed in particolare sulla necessità di rispettare il principio di presunzione di minore età, viste le difficoltà a procurarsi i documenti all'arrivo in Italia, sulla necessità di strutture ad hoc differenti da quelle degli adulti, ed infine sull'importanza di "mettere i diritti di bambini e ragazzi al centro delle politiche pubbliche, [...] in maniera strutturale e con una programmazione adeguata, senza rincorrere le emergenze e senza trasformarli in terreno di contrapposizione tra diversi schieramenti" in quanto "lo scontro politico non fa bene ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza".
20. Molte altre osservazioni potrebbero essere fatte sulle misure per la delinquenza minorile, su cui la Conferenza dei Garanti Territoriali delle Persone Private della Libertà esprime molte riserve in quanto crea fattispecie normative che produrranno un aumento e non una diminuzione dei reati contestati ai minori, ma in questa sede preme rilevare il fatto che **le misure adottate per i giovani migranti**, anziché andare nel senso della loro maggiore integrazione sociale, vanno **nel senso di fornire facile manovalanza alle organizzazioni criminali**

SEDE ISTITUZIONALE

Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative
delle regioni e delle province autonome
Via P. Cossa n. 41 - 00193 Roma

SEDE OPERATIVA

Garante persone private della libertà - Consiglio regionale del Lazio
Via della Pisana, 1301 - 00163 Roma
Tel: +3906.51686117 - 06.51531120 - e-mail: info@garantedetenutilazio.it