

# Costi disumani

La spesa pubblica  
per il "contrasto  
dell'immigrazione  
irregolare"

a cura di Lunaria



Nota redazionale

La stesura di questo rapporto è stata curata per conto di Lunaria da Grazia Naletto (coordinamento), Agnese Ambrosi, Chiara Assunta Ricci e Duccio Zola.  
Grafica e impaginazione: Ludovica Valori

Per informazioni e contatti:  
Lunaria  
Via Buonarroti 39  
00185 Roma  
Tel. 068841880 fax 068841859  
E-mail: [antirazzismo@lunaria.org](mailto:antirazzismo@lunaria.org)  
[www.lunaria.org](http://www.lunaria.org)

Il rapporto è stato realizzato con il sostegno di



## INDICE

<b>Introduzione</b>	pag. 4
<b>1 Le politiche migratorie e il contrasto dell'immigrazione irregolare</b>	pag. 7
<b>2 Il controllo dei mari e delle frontiere</b>	
Il Fondo Europeo per le frontiere esterne	pag. 11
Il Fondo PON Sicurezza 2000-2006	pag. 17
Una macchina da guerra: l'agenzia europea Frontex	pag. 22
Il Fondo Europeo per i Rimpatri	pag. 29
In sintesi	pag. 38
<b>3 Disumani e inefficienti: i Centri di Identificazione ed Espulsione</b>	
Dai CPTA ai CIE	pag. 39
I "centri per immigrati"	pag. 41
Il sistema di finanziamento	pag. 44
Il sistema di gestione	pag. 48
I "risultati" conseguiti	pag. 56
In sintesi	pag. 60
<b>4 La cooperazione con i paesi terzi nell'ambito delle politiche "di contrasto"</b>	
Gli indirizzi politici dell'Unione Europea	pag. 62
Gli strumenti finanziari comunitari	pag. 64
Le azioni di contrasto nella cooperazione italiana con i paesi terzi	pag. 67
Il supporto comunitario	pag. 70
In sintesi	pag. 75
<b>5. Conclusioni e raccomandazioni</b>	pag. 76
<b>6. Bibliografia</b>	pag. 81

## Introduzione

Respingere, espellere, rimpatriare: è ciò che fanno i paesi europei nell'ambito di quelle che vengono definite in modo più raffinato "le politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare". Queste politiche hanno un costo sebbene in Italia siano in pochi a parlarne. Il dibattito pubblico nazionale, in particolare quello politico e istituzionale, ha preferito infatti concentrare la sua attenzione sui costi dell'accoglienza e dell'inclusione dei migranti e sul loro presunto impatto negativo sulla sostenibilità del nostro sistema di welfare. Un impatto negativo per altro smentito sino ad oggi dai pochi studi realizzati in materia.<sup>1</sup>

In una fase nella quale l'ossessione per il contenimento della spesa pubblica induce a considerare con maggiore attenzione il tema della *spending review*, è utile approfondire l'analisi delle politiche connesse al governo delle politiche migratorie e di inclusione sociale dei cittadini stranieri provenienti da paesi terzi. Portare alla luce le risorse pubbliche stanziare per le "politiche del rifiuto" per poi confrontarle con quelle investite negli interventi di accoglienza e di inclusione sociale consente infatti di acquisire nuovi elementi di conoscenza e di ricondurre nelle giuste direttrici un dibattito che sino ad oggi è stato condizionato dalle strategie politico-elettorali più che dall'analisi accurata dei dati disponibili.

E' ciò che Lunaria, anche grazie all'esperienza maturata nell'ambito della campagna Sbilanciamoci!, si propone di fare con le attività di ricerca svolte nel corso del progetto "I diritti non sono un costo". Abbiamo scelto un titolo volutamente provocatorio. La garanzia dei diritti umani (civili, politici e sociali) fondamentali comporta sicuramente dei "costi" per lo Stato. Ma i diritti non sono merce o non dovrebbero esserlo anche quando si tratta di garantirli alle persone straniere. In una società che scelga come priorità quella di assicurare condizioni di vita dignitose alle persone, questi costi sono (o dovrebbero essere) indiscutibili e non negoziabili.

Non è così: le lesioni dei diritti civili, sociali e sul lavoro sono la scelta privilegiata da parte delle istituzioni nazionali ed europee, non solo a partire dall'inizio della crisi economico-finanziaria globale iniziata nel 2007. Le politiche di austerità stanno colpendo duramente i cittadini europei più fragili, soprattutto nei paesi dell'Europa Meridionale; crescono le disuguaglianze di reddito e il taglio della spesa pubblica imposto dalle istituzioni comunitarie ha individuato nelle politiche sociali uno dei suoi bersagli principali.

Il contesto socio-economico non è dunque particolarmente favorevole ad affrontare in modo specifico il tema della garanzia dei diritti delle persone straniere. Eppure, proprio in tale contesto, sembra doverosa un'analisi che cerchi di individuare i veri "sprechi" della spesa pubblica dal punto di vista di chi considera la garanzia dei diritti umani non un

<sup>1</sup> Si vedano: Naletto G., "L'immigrazione", in F. R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale in Italia 2008*, pag.284-296; Isae, *Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre 2009, pag. 69-119; Inps-Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes, *Diversità culturale, identità, tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, 2009, pag. 167-168; Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati", in Caritas-Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2010*, pag. 309-314; INPS, *IDOS-Dossier statistico immigrazione (in collaborazione con)*, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi INPS. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, 2011, pp.43-67 e 174-184; C. Devillanova, "Immigrazione e finanza pubblica", in *Fondazione Ismu, Sedicesimo rapporto sulle migrazioni*, 2010, 2011, pp.195-205.

“lusso”, ma una delle priorità che uno stato democratico dovrebbe perseguire non discriminando tra i cittadini nazionali e coloro che, nati altrove, cercano di giungere o giungono sul suo territorio.

In questo dossier presentiamo la prima parte dei risultati del lavoro che stiamo svolgendo. Si tratta di un’analisi che, sulla base della documentazione ufficiale disponibile, propone una prima, e sicuramente parziale, ricognizione dei costi delle politiche del rifiuto.

Le politiche di spesa prese in esame sono quelle funzionali a garantire il controllo dei mari e delle frontiere, la detenzione dei migranti nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) e lo sviluppo della cooperazione con i paesi terzi finalizzata al contrasto dell’immigrazione irregolare. Sono infatti questi gli ambiti in cui si concentra la lotta all’immigrazione irregolare nel contesto di una strategia ampiamente condizionata dall’agenda dell’Unione Europea che ha istituito programmi di finanziamento specifici proprio per supportare gli interventi promossi in questo campo da parte degli stati membri. Le risorse pubbliche investite in questo ambito sono relativamente contenute se rapportate all’entità del complesso della spesa pubblica italiana; non possono invece essere considerate trascurabili se confrontate con quelle stanziare per sostenere gli interventi di accoglienza e di inclusione sociale sulle quali ci soffermeremo nel rapporto successivo.

L’argomento oggetto di questo dossier non è di facile trattazione. La frammentazione delle competenze tra i diversi ministeri, la tutt’altro che trasparente gestione delle risorse stanziare in bilancio, l’esiguità di relazioni finanziarie e la reticenza a fornire dati dettagliati da parte delle diverse autorità competenti, la carenza di pianificazione degli interventi, rendono molto difficile, secondo la stessa Corte dei Conti, ricostruire un quadro esaustivo delle risorse pubbliche stanziare per le politiche di contrasto dell’immigrazione irregolare. Ciononostante riteniamo che i dati e le informazioni raccolti possano contribuire a far luce su un tema che, per la sua delicatezza, richiederebbe sicuramente una maggiore trasparenza e una più attenta valutazione sia da parte degli attori istituzionali che da parte dell’opinione pubblica.

Tale valutazione dovrebbe innanzitutto tenere conto del divario esistente tra la *rappresentazione* delle politiche di contrasto dell’immigrazione irregolare proposta all’opinione pubblica da parte dei governi che si sono succeduti nel corso degli anni, le modalità operative con le quali queste sono state gestite e i risultati che sono stati effettivamente perseguiti.

La legislazione nazionale in materia di immigrazione ha assunto, sin dall’approvazione della legge 40/98, la priorità di contrastare l’immigrazione irregolare. L’assunzione di questa priorità, che certo si è tradotta in norme che hanno progressivamente elevato le sanzioni dell’ingresso e del soggiorno irregolare, è stata soprattutto utilizzata sul piano simbolico per rassicurare l’opinione pubblica. Infatti la tesi ancora prevalente tra i decisori politici è che questa sia *di per sé* favorevole all’adozione di un approccio securitario e repressivo nei confronti degli immigrati.

All’ostentazione dell’obiettivo dichiarato non hanno però corrisposto né l’effettività delle norme adottate né i risultati che queste politiche restrittive avrebbero dovuto ottenere. Non

avrebbe potuto essere altrimenti.

I fattori che determinano lo sviluppo delle migrazioni sono molteplici, non prevedibili e in gran parte sfuggono al controllo delle autorità dei paesi di destinazione. Nella lunga storia delle migrazioni internazionali, la militarizzazione dei mari e delle frontiere e l'adozione di legislazioni repressive si sono rivelate di fatto incapaci di fermare i flussi migratori. Ne sono l'esempio più evidente gli Stati Uniti, uno dei più grandi paesi di emigrazione, che pur adottando misure severe, non sono riusciti ad impedire l'ingresso irregolare sul proprio territorio di milioni di migranti sud-americani.

Lo squilibrio tra le condizioni di vita esistenti tra i paesi di partenza e quelli di destinazione, la persistenza nei primi di un sistema del lavoro che tende a coprire con i migranti l'offerta di lavoro meno qualificata e a più alta intensità di manodopera, la permanenza di ampi settori di lavoro sommerso in cui lavorano molti immigrati senza documenti, contribuiscono ad alimentare le migrazioni internazionali. Nei fatti il più efficace strumento di lotta all'immigrazione irregolare è l'ampliamento dei canali di ingresso regolare sul territorio e l'adozione di provvedimenti che consentano la regolarizzazione delle persone giunte nei paesi di destinazione. L'Italia, da quest'ultimo punto di vista, costituisce per altro uno dei casi più esemplari.<sup>2</sup>

Una seria valutazione delle politiche di spesa adottate dal nostro paese per contrastare l'immigrazione irregolare deve tenerne conto considerando i costi, elevatissimi, che l'attuale sistema di governo delle politiche migratorie comporta in termini di vite umane e di violazioni dei diritti umani fondamentali.

<sup>2</sup> Un'efficace e puntuale analisi del fallimento delle politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare è effettuata da Asher Colombo. Si veda: Colombo A., *Fuori controllo?, Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, 2012. Si veda anche: European Migration Network, IDOS (a cura di), *Immigrazione irregolare in Italia. L'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti*, 2005, [www.emnitaly.it](http://www.emnitaly.it)

## 1. Le politiche migratorie e il contrasto dell'immigrazione irregolare

A partire dagli anni '90 anche l'Italia, come già era avvenuto da tempo nei paesi dell'Europa Settentrionale, ha sviluppato un proprio sistema di governo delle politiche migratorie che ha assunto come priorità il controllo e il contenimento dei flussi migratori. Il contrasto dell'immigrazione "irregolare" è divenuto il pilastro della legislazione nazionale che si è definita nel corso degli anni a partire dall'approvazione della prima legge organica in materia adottata nel 1998: la legge 40/98. A spingere in tale direzione la rapida crescita degli arrivi dei migranti nel nostro paese, registrata proprio in quegli anni, nel contesto di un processo di costruzione dell'Unione Europea che ha teso a garantire la libera circolazione di merci e capitali, ma è stata decisamente più severa in materia di libera circolazione delle persone, in particolare delle persone provenienti da paesi terzi.

A causa della sua collocazione geografica, che ne fa una delle frontiere esterne maggiormente esposte dell'Europa, il nostro paese ha ricevuto da parte degli altri paesi europei continue sollecitazioni a rafforzare il sistema di contrasto dell'immigrazione irregolare attraverso un maggiore controllo dei mari e delle frontiere, lo sviluppo di efficaci meccanismi di individuazione dei cittadini stranieri presenti sul territorio, la predisposizione di strumenti volti a garantirne il rimpatrio nei paesi di origine e l'adozione di una disciplina più restrittiva sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri per motivi di lavoro.

Alla base di questi indirizzi delle politiche migratorie la tesi secondo la quale l'aumento delle migrazioni rischierebbe di provocare nel medio e lungo termine uno squilibrio crescente sui sistemi del lavoro e di welfare dei paesi di destinazione, ma anche la volontà di assecondare un'opinione pubblica considerata tendenzialmente ostile nei confronti dei migranti.

Così la chiusura e la militarizzazione delle frontiere terrestri e marittime, i frequenti respingimenti alle frontiere, la ricorrenza di deportazioni forzate nei paesi di origine, la costruzione di strutture detentive finalizzate ad accrescere l'effettività dei provvedimenti di espulsione, lo sviluppo di accordi di cooperazione e di riammissione con i paesi di origine dei migranti, insieme all'irrigidimento dei sistemi di ingresso regolare sul territorio sono divenuti gli assi sui quali si sono definite le politiche migratorie.

Le politiche di chiusura alle migrazioni, presentate dai governi come lo strumento indispensabile a garantire "la sicurezza" e il contenimento della spesa pubblica, sono in realtà funzionali a sistemi economici caratterizzati da una profonda commistione tra attività economiche formali, informali e sommerse: il mercato del lavoro nero continua a svilupparsi, a convivere con quello ufficiale e ad assorbire buona parte della manodopera straniera.<sup>3</sup>

I limiti posti alla libera circolazione delle persone hanno dei costi umani elevatissimi che non rientrano in nessuna contabilità ufficiale. Ma la distribuzione ineguale della ricchezza

<sup>3</sup> Si veda su questo tema Palidda S., *Le pratiche della guerra alle migrazioni*, Work package Challenge, novembre 2005.

tra le diverse aree del pianeta continua ad alimentare i flussi migratori. Il desiderio di “fuga” dei migranti e dei potenziali richiedenti asilo non si ferma di fronte alle frontiere giuridiche e materiali costruite lungo i confini, per varcare i quali migliaia di donne e uomini sono costretti a rischiare la loro vita attraversando il mare a bordo di barche fatiscenti oppure nascondendosi nei tir o ancora tentando di arrivare in aereo utilizzando documenti falsi. Vi sono poi, e sono i più, coloro che utilizzano visti di ingresso per turismo e rimangono nel paese di destinazione oltre il periodo consentito cadendo nell’irregolarità.

La stima della presenza degli immigrati irregolari presenti sul territorio è per definizione complessa da effettuare. Non essendo disponibili basi di dati certi che possano consentire di quantificarla con esattezza, per effettuarla vengono utilizzate fonti secondarie che prendono in considerazione il numero dei migranti senza documenti che, già presenti sul territorio, hanno acquisito un titolo di soggiorno a seguito dei (numerosi) provvedimenti di regolarizzazione cosiddetti *una tantum* e i dati relativi ai migranti rintracciati in posizione irregolare da parte delle autorità di pubblica sicurezza.

Tavola I.1 Provvedimenti di regolarizzazione ed emersione. Domande presentate e domande accolte. Anni 1986-2012

Anno	Norma di riferimento	Domande presentate	Domande accolte
1986	L. 943/86	113.349	105.000
1990	L. 39/90 Martelli	234.841	222.000
1995	D.L. 489/95	258.761	246.000
1998	D. I. 16/10/1998	250.966	217.000
2002	L. 189/02	702.156	641.638
2009 *	L. 108/09	294.744	229.653
2012	D.L. 109/2012	134.576	N.d.
<b>Totale</b>		<b>1.989.393</b>	<b>1.661.291</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati European Migration Network 2006 e Caritas 2013

\* Dati al 24 giugno 2011

Tra il 1986 e il 2009 almeno un milione e seicentomila persone straniere hanno ottenuto in Italia un titolo di soggiorno in occasione dei diversi provvedimenti di emersione adottati dal Governo. Il numero delle domande di regolarizzazione presentate testimonia di per sé il fallimento delle politiche di lotta all’immigrazione irregolare centrate sul controllo dei mari e delle frontiere.

A dispetto di chi ha più volte agitato lo spettro dell’“invasione”, il numero dei migranti che raggiungono l’Italia via mare è contenuto se si fa eccezione per il 2011, anno in cui i mutamenti politici che hanno coinvolto l’Egitto, la Tunisia e la Libia hanno spinto più di 62.000 persone verso le coste meridionali del nostro paese.

Tavola 1.2 Migranti sbarcati sulle coste italiane. Anni 2005-2012

Anno	Migranti sbarcati	Variazione rispetto all'anno precedente
2005	22.939	9.304
2006	22.016	-923
2007	20.455	-1.561
2008	36.951	16.496
2009	9.573	-27.378
2010	4.406	-5.167
2011	62.692	58.286
2012	13.267	-49.425

Fonte: Anni 2005-2009 Ministero dell'interno, "Immigrazione clandestina, risultati del Governo Berlusconi"; Anno 2010 European Migration Network, Anni 2011-2012 Ministero dell'Interno

Ciononostante il controllo dei mari e delle frontiere marittime, come vedremo, ha assorbito significativi stanziamenti pubblici nazionali e comunitari nell'ambito del Fondo Europeo per il controllo delle frontiere esterne, del PON Sicurezza per lo sviluppo, del Fondo Europeo per i Rimpatri ed è stato al centro delle attività svolte da parte dell'agenzia europea FRONTEX.

Il numero di migranti regolarizzati in una fase successiva al loro ingresso sul territorio è tanto più significativo se confrontato con i dati relativi alle persone rintracciate in posizione irregolare da parte delle autorità di pubblica sicurezza.

Tavola 1.3 Migranti rintracciati in posizione irregolare distinti tra respinti, espulsi e inottemperanti a un decreto di espulsione. Anni 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Respinti alla frontiera	19.646	20.547	9.592	6.358	4.298	4.201	8.921	73.563
Espulsi/rimpatriati	34.660	24.902	17.187	17.880	14.063	16.086	16.242	141.020
Inottemperanti	65.617	78.934	47.983	46.391	34.462	30.430	21.989	325.806
<b>Migranti rintracciati in posizione irregolare</b>	<b>119.923</b>	<b>124.383</b>	<b>74.762</b>	<b>70.629</b>	<b>52.823</b>	<b>50.717</b>	<b>47.152</b>	<b>540.389</b>

Fonte: nostra elaborazione su Ministero dell'Interno 2007, Caritas 2012, Colombo 2012

Tra il 2005 e il 2011 sono stati rintracciati 540.389 migranti in posizione irregolare; i dati evidenziano una tendenza decrescente nel corso del tempo: nel 2005 le persone individuate dalle autorità di pubblica sicurezza in posizione irregolare sono state 119.923, nel 2011 sono state meno della metà (47.152 persone).

Nell'intero periodo l'incidenza dei respingimenti, pari al 13,6%, e degli allontanamenti, pari al 26,1%, è stata decisamente inferiore rispetto a quella dei migranti che non hanno ottemperato all'ordine di allontanamento (60,3%).

Tavola 1.4 Migranti rintracciati in posizione irregolare distinti tra respinti, espulsi e inottemperanti a un decreto di espulsione. Anni 2005-2011. Valori percentuali.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Respinti alla frontiera	16,4	16,5	12,8	9,0	8,1	8,3	18,9	13,6
Espulsi/rimpatriati	28,9	20,0	23,0	25,3	26,6	31,7	34,4	26,1
Inottemperanti	54,7	63,5	64,2	65,7	65,2	60,0	46,6	60,3
<b>Migranti rintracciati in posizione irregolare</b>	<b>100,0</b>							

Fonte: nostra elaborazione su Ministero dell'Interno 2007, Caritas 2012, Colombo 2012

Nel complesso le persone allontanate dal territorio nazionale (tramite i respingimenti e i provvedimenti di espulsione) rappresentano il 39,7% del totale dei migranti rintracciati in posizione irregolare. Tale incidenza è progressivamente decrescente tra il 2005 e il 2008, torna invece a crescere dal 2009, raggiungendo il 53,4% nel 2011, anno in cui nell'ambito della cosiddetta "emergenza Nord-Africa", vi è stato un dispiegamento eccezionale di uomini e mezzi.

**Tavola 1.5 Migranti allontanati e migranti rintracciati in posizione irregolare e relativa incidenza. Anni 2005-2011.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Migranti allontanati	54.306	45.449	26.779	24.238	18.361	20.287	25.163	214.583
Migranti rintracciati in posizione irregolare	119.923	124.383	74.762	70.629	52.823	50.717	47.152	540.389
% migranti allontanati su coinvolti	45,3	36,5	35,8	34,3	34,8	40,0	53,4	39,7

*Fonte: nostra elaborazione su Ministero dell'Interno 2007, Caritas 2012, Colombo 2012*

Per quanto siano state investite nel corso degli anni risorse ingenti nel controllo dei mari e delle frontiere, nelle attività di controllo dei documenti dei migranti presenti sul territorio, nella gestione dei centri di identificazione ed espulsione, nell'esecuzione dei rimpatri forzati e nella collaborazione con i paesi terzi finalizzata al contrasto dell'immigrazione irregolare, un'ampia parte dei migranti irregolari rintracciati dalle autorità non sono stati effettivamente allontanati dal nostro paese. Da ultimo, le più di 134mila domande di emersione del lavoro irregolare straniero presentate nel 2012, a soli tre anni di distanza dal precedente provvedimento adottato nel 2009, confermano che è comunque ampio il numero di migranti privi di titolo di soggiorno che restano invisibili alle autorità sino a quando non viene offerta loro la possibilità di regolarizzare la loro posizione e la cui quantificazione esatta è impossibile da effettuare.

L'analisi delle politiche di spesa in materia di contrasto dell'immigrazione irregolare deve necessariamente partire da qui.

## 2. Il controllo dei mari e delle frontiere

### Il Fondo Europeo per le Frontiere Esterne

Il Fondo Europeo per le Frontiere Esterne è uno dei fondi istituiti nell'ambito del Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013. Il Fondo è stato istituito con una Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio nel maggio 2007 che ne identifica in modo accurato gli obiettivi generali e specifici, le azioni finanziabili, le procedure di programmazione, l'entità e le modalità di ripartizione delle risorse messe a disposizione degli Stati membri.<sup>5</sup>

Organizzazione dell'attività di controllo e di sorveglianza delle frontiere esterne; gestione efficiente, da parte degli Stati membri, dei flussi di persone alle frontiere in conformità con l'*acquis* di Schengen; applicazione uniforme, da parte degli operatori di frontiera, della normativa comunitaria sull'attraversamento delle frontiere esterne e miglioramento della gestione delle attività organizzate dai servizi consolari nei paesi terzi sono gli obiettivi generali perseguiti con l'istituzione del Fondo.

Operativamente il Fondo può finanziare infrastrutture presso i valichi di frontiera, attrezzature e strumenti tecnologici per le attività di sorveglianza, mezzi di trasporto speciali per il controllo delle frontiere, sistemi di informazione e comunicazione, programmi di distacco e scambio e attività di formazione del personale, studi e progetti pilota tesi a migliorare la cooperazione tra gli Stati membri nelle attività di controllo delle frontiere.

La programmazione pluriennale viene attuata con programmi annuali che su proposta di ciascuno Stato membro possono comportare una revisione del programma pluriennale inizialmente approvato.

La dotazione finanziaria del Fondo per l'intero periodo di riferimento (2007-2013) è pari a 1820 milioni di euro; la sua ripartizione tra gli Stati membri avviene sulla base di diversi indicatori che tengono conto della lunghezza delle frontiere esterne di ciascuno stato e del "carico di lavoro" a queste correlato nonché del numero di uffici consolari presenti nei paesi terzi.

Il Fondo finanzia sotto forma di sovvenzione una quota che varia dal 50% al 75% dei costi delle azioni proposte dagli stati membri nei programmi annuali; la parte rimanente dei costi viene cofinanziata dagli Stati membri.

Il 10 dicembre 2008 la Commissione ha approvato il programma pluriennale e i programmi annuali 2007-2008 presentati dall'Italia. Con successive decisioni sono stati approvati i programmi annuali 2009-2012, non è invece ancora stato approvato il programma annuale

<sup>5</sup> Decisione N. 574/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori".

per l'anno 2013.<sup>6</sup>

L'autorità responsabile per la gestione del fondo per l'Italia è il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

Il programma pluriennale ha previsto per l'Italia uno stanziamento complessivo iniziale di 211.556.000 euro. I programmi annuali hanno introdotto delle variazioni rispetto al programma finanziario previsto inizialmente: sono variati sia l'ammontare del cofinanziamento italiano per gli anni finanziari 2007-2008 e 2010-2012 sia l'ammontare del contributo comunitario per l'anno finanziario 2012.

L'analisi dei programmi annuali 2007-2012 approvati dalla Commissione Europea consente di identificare le risorse comunitarie sino ad oggi effettivamente assegnate all'Italia e quelle stanziato dallo Stato italiano a titolo di cofinanziamento.

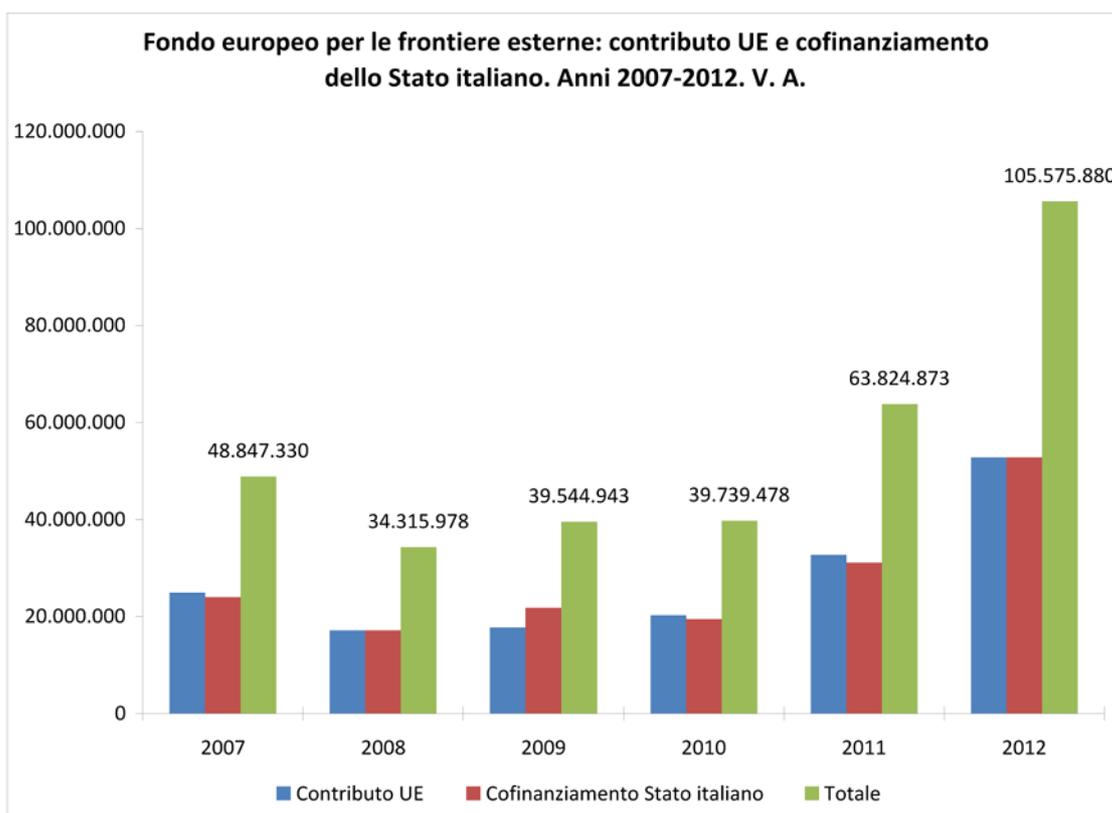
Tavola 2.1 Fondo europeo per le frontiere esterne: contributo UE e cofinanziamento dello Stato italiano. Anni 2007-2012. V. A.

Anni	Contributo UE	Cofinanziamento Stato italiano	Totale
2007	24.910.329,82	23.936.999,82	48.847.329,64
2008	17.153.194,23	17.162.783,63	34.315.977,86
2009	17.712.943,00	21.832.000,00	39.544.943,00
2010	20.265.224,00	19.474.253,60	39.739.477,60
2011	32.715.581,00	31.109.291,85	63.824.872,85
2012	52.787.940,00	52.787.940,00	105.575.880,00
<b>Totale</b>	<b>165.545.212,05</b>	<b>166.303.268,90</b>	<b>331.848.480,95</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti da Programma pluriennale 2007-2013 e Programmi annuali 2007-2012, Fondo per le Frontiere Esterne

I dati che illustriamo sono quelli previsti nei budget finanziari presentati nei programmi annuali, non sono infatti disponibili rapporti finali di rendiconto. L'anno di riferimento è l'anno finanziario ovvero l'anno per il quale sono assegnate le risorse, l'utilizzo effettivo delle quali può essere (e quasi sempre è) successivo.

<sup>6</sup> Decisione della Commissione del 10.12.2008 C (2008) 7932 definitivo che approva, per l'Italia, il programma pluriennale 2007-2013, il programma annuale 2007 e il programma annuale 2008 per il Fondo per le frontiere esterne e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per gli esercizi 2007 e 2008; Decisione della Commissione del 22.7.2011 C(2011) 5118 definitivo che approva, per l'Italia, la revisione del programma annuale 2009 per il Fondo per le frontiere esterne e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2009; Decisione della Commissione del 2.12.2010 C(2010) 8754 definitivo che approva, per l'Italia, il programma annuale 2010 per il Fondo per le frontiere esterne e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2010; Decisione della Commissione del 5.8.2011 C(2011) 5738 definitivo che approva, per l'Italia, il programma annuale 2011 per il Fondo per le frontiere esterne e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2011; Decisione della Commissione del 17.07.2012 C(2012) 4919 final che approva, per l'Italia, il programma annuale 2012 per il Fondo per le frontiere esterne e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2012.

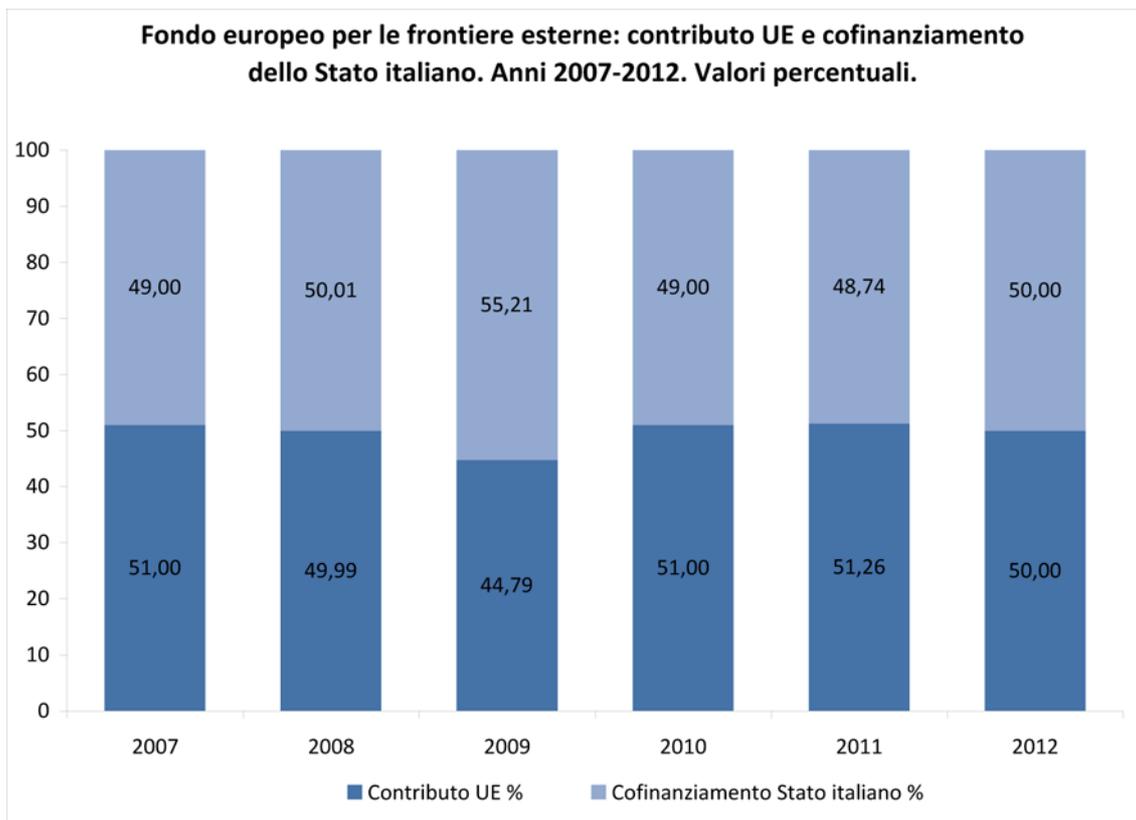


L'allocazione annuale delle risorse evidenzia un andamento irregolare che vede una crescita significativa a partire dal 2010. Nel 2012 le risorse disponibili sono più del doppio di quelle messe a disposizione nel 2007. Le risorse comunitarie e quelle nazionali contribuiscono in modo sostanzialmente equilibrato al finanziamento dei programmi annuali.

**Tavola 2.2 Fondo europeo per le frontiere esterne: contributo UE e cofinanziamento dello Stato italiano. Anni 2007-2012. Valori percentuali.**

Anni	Contributo UE	Cofinanziamento Stato italiano	Totale
2007	51,00	49,00	100,00
2008	49,99	50,01	100,00
2009	44,79	55,21	100,00
2010	51,00	49,00	100,00
2011	51,26	48,74	100,00
2012	50,00	50,00	100,00
<b>Totale</b>	<b>49,89</b>	<b>50,11</b>	<b>100,00</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti da Programma pluriennale 2007-2013 e Programmi annuali 2007-2012, Fondo per le Frontiere Esterne*



I soggetti beneficiari del fondo sono, come specificato dal Ministero dell'Interno, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza, la Marina Militare, il Corpo delle Capitanerie di Porto e il Ministero degli Affari Esteri.

Le azioni proposte dal Ministero dell'Interno nel programma pluriennale di utilizzo del Fondo includono l'acquisto e lo sviluppo dei sistemi tecnologici anti-contraffazione, per l'esame dei visti, per la sorveglianza delle coste e del traffico marittimo e per il miglioramento della comunicazione tra i diversi uffici competenti in materia di immigrazione; l'acquisto di veicoli dotati di attrezzature speciali per il controllo delle coste e di motovedette per il controllo dei mari; l'armonizzazione delle procedure di richiesta dei visti presso gli uffici consolari; l'organizzazione di attività di formazione rivolte al personale della Polizia di frontiera, della Guardia Costiera e degli uffici consolari.

L'analisi in dettaglio dei piani finanziari annuali consente di identificare le voci di spesa più significative, con qualche approssimazione determinata dal fatto che i programmi finanziari annuali effettuano una non sempre precisissima disaggregazione delle voci di spesa. Per dare conto delle difficoltà incontrate nel corso dell'analisi, facciamo un esempio. Nel programma finanziario 2008 viene previsto il costo di 1 milione di euro per l'acquisto di "10-12 veicoli di pattugliamento, 4-5 motovedette per il pattugliamento delle coste e 80 nights visions systems": risulta impossibile sapere quale è il costo previsto per le due tipologie di mezzi indicate nella voce di spesa, il che ci ha indotto a non considerarla nella tavola che segue.

Tavola 2.3 Fondo europeo per le frontiere esterne: le voci di spesa più significative. Anni 2007-2012. V. A.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE
Sistemi tecnologici e di comunicazione	37.769.730	22.202.380	19.461.226	16.402.509	25.297.831	32.356.245	153.489.921
Aerei, elicotteri	0	0	12.574.000	8.100.000	30.000.000	45.000.000	95.674.000
Autoveicoli (autovetture, fuoristrada, minibus, autobus)	3.908.000	0	0	7.709.630	1.527.176	14.000.000	27.144.806
Motovedette, pattugliatori di altura, battelli pneumatici	3.418.000	7.732.000	0	3.078.379	1.882.616	4.000.000	20.110.995
<b>TOTALE</b>	<b>45.095.730</b>	<b>29.934.380</b>	<b>32.035.226</b>	<b>35.290.518</b>	<b>58.707.623</b>	<b>95.356.245</b>	<b>296.419.722</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti dai Programmi annuali 2007-2012 del Fondo Europeo delle Frontiere esterne

Una grandissima parte, 153,4 milioni di euro, delle risorse viene impegnata nell'acquisto di nuove tecnologie destinate al miglioramento dei sistemi informatici e di comunicazione impiegati per identificare documenti falsi o falsificati, per la gestione dei visti, per la sorveglianza delle coste e per il pattugliamento in mare.

La seconda voce di spesa più rilevante è quella relativa all'acquisto di aerei ed elicotteri destinati alle attività di pattugliamento e sorveglianza delle coste previste negli anni 2010-2012. Si tratta in totale di 95,6 milioni di euro destinati all'acquisto di 3 aerei ad ala fissa e di 5 elicotteri per la Polizia di frontiera e la Guardia di Finanza. I costi unitari variano a seconda del tipo di velivolo: da 4,5 a 8 milioni di euro per un aereo ad ali fisse, da 10 a 15 milioni di euro per un elicottero.

Il Fondo è stato inoltre utilizzato per acquistare autoveicoli per la Polizia di Stato e la Guardia di Finanza destinati al pattugliamento delle coste e alle aree di sbarco: si tratta di autovetture utilitarie, mezzi speciali, fuoristrada, minibus, pullman. In questo caso il costo unitario non è sempre identificabile perché nella stessa voce di costo vengono ricomprese diverse tipologie di veicoli. Tra i costi unitari identificabili, quello relativo all'acquisto di 40 auto speciali per il controllo delle coste previsto nel 2007 (25.200 euro per auto) e di 355 autovetture per i nuclei mobili della Guardia di Finanza (20.438 euro per autovettura).

Circa 20 milioni di euro sono stati infine destinati all'acquisto di 8 motovedette, 14 pattugliatori d'altura e 10 battelli pneumatici per le attività di pattugliamento e vigilanza finalizzate al contenimento dei flussi migratori. Anche in questo caso il calcolo del costo unitario non è sempre possibile a causa dell'aggregazione di diverse tipologie di mezzi nella stessa voce di spesa. A titolo meramente esemplificativo, il costo unitario medio delle 3 motovedette finanziate con il fondo 2007 è pari a 787.500 euro; per ciascuno dei 4 pattugliatori acquistati con il fondo 2008 è previsto un costo di circa 1,9 milioni di euro mentre per gli 8 battelli pneumatici acquistati con il fondo 2012 il costo unitario medio previsto è di 225mila euro.

La rimanente parte delle risorse messe a disposizione dal Fondo, sulle quali non ci soffermiamo, è destinata a finanziare alcune spese per infrastrutture e attività di formazione per il personale di polizia di frontiera e dei servizi consolari e per coprire i costi di assistenza tecnica per la gestione del programma.

## In sintesi

Le risorse nazionali e comunitarie investite nel Fondo europeo per le frontiere esterne nel periodo considerato sono significative. L'analisi dei programmi annuali consente di valutare sino in fondo l'entità, la molteplicità e il grado di sofisticazione degli strumenti tecnologici, dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture che negli ultimi anni sono stati destinati a rafforzare le attività di contrasto dell'immigrazione irregolare attraverso il rafforzamento del controllo delle frontiere esterne, sebbene la specificazione delle diverse voci di costo non sia sufficientemente dettagliata.

Tra il 2007 e il 2012 sono stati stanziati 331 milioni di euro, 165,5 milioni di provenienza comunitaria e 166,3 milioni di provenienza nazionale, in quella che è una vera e propria "caccia all'immigrato irregolare" e nella costruzione di sofisticate frontiere tecnologiche che hanno come unica finalità quella di rendere sempre più invalicabile la "Fortezza Europa". Nei documenti che procedono ad una fredda programmazione degli interventi e all'allocazione delle risorse, gli uomini e le donne che cercano di raggiungere il nostro paese restano sullo sfondo, invisibili.

## Il PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia

Tra le finalità dell'Unione Europea, figura la promozione di uno “sviluppo armonioso ed equilibrato tra tutte le regioni che la compongono”, che tenda a ridurre le disuguaglianze e a favorire la competitività globale dell'area.

Per fare questo, l'Unione Europea stabilisce ogni sette anni gli obiettivi da raggiungere a livello comunitario e gli orientamenti strategici in materia di coesione, e mette a disposizione dei paesi membri specifiche risorse economiche per finanziare le misure che essi ritengano attuative di tali politiche. Queste risorse afferiscono al Fondo Sociale Europeo (FSE), al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione.

Gli Stati membri identificano le priorità nazionali sulle quali intervenire per consentire il raggiungimento degli obiettivi strategici comunitari e l'insieme dei “Programmi Operativi Nazionali” a tal fine predisposti. I programmi operativi nazionali vengono in parte finanziati dai fondi comunitari e in parte cofinanziati dagli Stati membri, ma sono gestiti da questi ultimi attraverso specifiche autorità di gestione.

Il PON (Programma Operativo Nazionale) “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia”<sup>7</sup> è uno dei Programmi Operativi Nazionali con i quali l'Italia ha ritenuto di dare attuazione alle politiche di coesione europee. L'obiettivo del programma è il miglioramento delle condizioni di sicurezza e legalità delle sei regioni del Sud incluse nell'Obiettivo 1 dell'Unione Europea in quanto presentano un Prodotto Interno Lordo inferiore al 75% della media europea: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. La sua gestione è affidata al Ministero dell'Interno con il coinvolgimento della Polizia di Stato, della Polizia Penitenziaria, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo Forestale dello Stato e della Guardia di Finanza.

Il PON ha l'obiettivo di contrastare a livello sovra-regionale tutti i fenomeni ritenuti lesivi delle condizioni di sicurezza dei cittadini, anche attraverso il miglioramento della gestione dell'impatto migratorio. Le misure finalizzate alla gestione di tale “impatto” riguardano da un lato, in particolare nel programma 2000-2006, azioni di contrasto all'immigrazione irregolare, anche tramite la fornitura di strumentazione tecnologica specifica, e dall'altro “l'integrazione degli immigrati regolari”, su cui si concentra invece la programmazione degli interventi per gli anni 2007-2013.<sup>8</sup>

Le risorse finanziarie in dotazione al PON Sicurezza sono considerevoli: ammontano a circa 1,2 miliardi di euro per il periodo 2000-2006 e a circa 1,15 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, di cui circa la metà a valere sui fondi europei per la coesione sociale (Fondo

<sup>7</sup> [www.sicurezzaud.it](http://www.sicurezzaud.it)

<sup>8</sup> Tra gli altri obiettivi del programma figurano: la lotta alla contraffazione e al commercio irregolare; la messa in sicurezza delle infrastrutture di trasporto; il contrasto al racket e all'usura e in generale il miglioramento delle condizioni di sicurezza per garantire la libertà economica e di impresa; la prevenzione dei reati ambientali; la lotta al lavoro nero; l'aumento della trasparenza nell'operato della pubblica amministrazione.

Europeo per lo Sviluppo Regionale e Fondo Sociale Europeo) e per l'altra metà stanziati dallo Stato italiano.

La struttura del programma è così organizzata:

**Assi prioritari -> Obiettivi globali di asse -> Obiettivi specifici -> Misure -> Progetti**

Il PON "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" per gli anni 2000-2006 ha assegnato un'attenzione specifica alla gestione dell'impatto migratorio sotto il profilo del contrasto dell'immigrazione irregolare.

Il programma si è articolato in tre assi prioritari: Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza, Promozione e sostegno della legalità e Assistenza tecnica. Il secondo asse "Promozione e sostegno della legalità", ha avuto due obiettivi globali: "Realizzare un efficace sistema di protezione delle frontiere più meridionali dell'Unione Europea" e "Diffondere la cultura della legalità e del lavoro"<sup>9</sup>. Più nello specifico, per ciò che concerne le migrazioni, le attività realizzate hanno avuto la finalità di "fronteggiare la permeabilità delle frontiere meridionali del Paese e gestire, con umanità ed efficacia, le problematiche connesse all'ingente flusso migratorio e di profughi". La tavola sottostante riepiloga l'ammontare delle risorse che hanno finanziato l'attuazione del complesso del Programma per il periodo 2000-2006.

Tavola 2.4 PON Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1. Risorse programmate.

Anni	Risorse comunitarie *	Cofinanziamento nazionale	Totale
2000	86.024.000	81.735.429	167.759.420
2001	87.743.000	83.368.714	171.111.714
2002	89.519.000	85.056.143	174.575.143
2003	91.296.000	86.744.571	178.040.571
2004	90.416.000	84.816.000	175.232.000
2005	91.999.000	85.987.571	177.986.571
2006	93.607.000	87.524.143	181.131.143
<b>TOTALE</b>	<b>630.604.000</b>	<b>595.232.571</b>	<b>1.225.836.562</b>

Fonte: Ministero dell'Interno, Contributo dell'autorità di gestione del programma operativo "Sicurezza per lo sviluppo del mezzogiorno d'Italia" al documento strategico nazionale, Roma, settembre 2005, pag.16.

\*Fondi Strutturali (FESR+FSE)

<sup>9</sup> Ministero dell'Interno - Dipartimento Pubblica Sicurezza, Segreteria Tecnica del PON "Sicurezza", Obiettivo raggiunto. I risultati del Programma Operativo Nazionale "sicurezza per lo sviluppo del mezzogiorno d'Italia" 2000-2006, 10 giugno 2009, vol.4.

È necessario evidenziare che l'impiego effettivo delle risorse messe a disposizione non è allineato con la distribuzione annuale dei fondi disponibili: il programma delle attività si è infatti concluso ufficialmente solo il 30 giugno 2009 e, come è desumibile dal rapporto finale che illustra i risultati raggiunti, le attività si sono protratte, in alcuni casi, sino al 2009.<sup>10</sup> L'esatta quantificazione delle risorse del programma impiegate per sostenere attività connesse alla lotta all'immigrazione irregolare e al controllo delle frontiere non è agevole: la dotazione finanziaria relativa all'intero asse "Promozione e sostegno della legalità" è pari a 276 milioni di euro, ma l'asse ricomprende sia l'obiettivo della "protezione delle frontiere" che quello della "diffusione della cultura della legalità e del lavoro". Tuttavia l'analisi dei progetti finanziati consente di identificare almeno alcuni progetti esplicitamente riferibili al contrasto dell'immigrazione irregolare.<sup>11</sup>

Per ciascun progetto sono fornite informazioni sul titolo del progetto, sul beneficiario e l'importo del finanziamento, non è invece disponibile una descrizione dettagliata delle finalità perseguite, delle attività svolte, degli obiettivi raggiunti e dei destinatari coinvolti. I titoli dei progetti sono spesso eccessivamente generici e impediscono di identificare esattamente le attività svolte e i loro contenuti. Ciò accade ad esempio relativamente ai 33 milioni di euro spesi dal Ministero dell'Interno per un non meglio precisato progetto di "Interventi di sensibilizzazione" e i 6 milioni di euro spesi sempre dal Ministero dell'Interno per il "Progetto pilota sviluppo, cultura e legalità". In altri casi le finalità della spesa sono più chiare, ma risulta sorprendente il budget messo a disposizione, come nel caso dei 315.257 euro impiegati per l'organizzazione di un "Seminario di formazione sulla programmazione comunitaria in materia di sicurezza e legalità".

Fatta questa premessa, riportiamo di seguito l'elenco dei progetti finanziati nel PON Sicurezza 2000-2006 attinenti al contrasto dell'immigrazione irregolare. Come è possibile osservare, i progetti sono finalizzati a sviluppare i sistemi tecnologici a supporto delle attività svolte dalle Forze dell'Ordine per il controllo delle frontiere, l'avvistamento dei migranti e la loro identificazione.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, "Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia - Rapporto finale di esecuzione", 30 settembre 2010.

**Tavola 2.5 PON "Sicurezza per lo sviluppo del mezzogiorno". Anni 2000-2006**

Nome progetto	Ente beneficiario	Contributo FESR	Contributo pubblico nazionale	Spesa totale
<b>ASSE 1 "Sviluppo e adeguamento delle tecnologie dei sistemi informativi e di comunicazione per la sicurezza"</b>				
<b>I.4 Potenziamento tecnologico del sistema informativo per la Giustizia</b>				
AFIS Automatic Fingerprint Identification System - Afis Giustizia	Min. Giustizia DGSIA	5.825.042,12	5.825.042,12	11.650.084,24
AFIS Automatic Fingerprint Identification System - integrazione Afis Giustizia	Min. Giustizia DGSIA	1.772.564,02	1.772.564,02	3.545.128,03
AFIS Automatic Fingerprint Identification System - Afis Scientifica	Min. Interno DPS	5.597.115,14	5.597.115,14	11.194.230,28
<b>ASSE 2 "Promozione e sostegno della legalità" - Misura II.1 Diffusione della legalità</b>				
Controllo frontiere - potenziamento tecnologico del sistema Afis per le strutture periferiche	Min. Interno DPS	6.615.876,13	6.615.876,13	13.231.752,25
Controllo frontiere - potenziamento gabinetti polizia scientifica	Min. Interno DPS	2.588.785,84	2.588.785,84	5.177.571,68
Controllo delle frontiere: sistema integrato mobile per il controllo del territorio e delle aree retrostanti alle zone di sbarco (LINCE)	Comando generale Arma Carabinieri	141.294,75	141.294,75	282.589,50
Controllo delle frontiere: sistema integrato mobile per il controllo del territorio e delle aree retrostanti alle zone di sbarco	Min. Interno DPS	5.589.948,13	5.589.948,13	11.179.896,25
Controllo delle frontiere: SIDAF (ex Photophon)	Min. Interno DPS	1.602.556,89	1.602.556,89	3.205.113,78
Controllo delle frontiere: settore contrasto traffici illeciti	Comando generale Guardia di Finanza	1.628.604,32	1.628.604,32	3.257.208,64
Controllo delle frontiere: settore navale	Comando generale Guardia di Finanza	3.654.422,73	3.654.422,73	7.308.845,45
Controllo delle frontiere: settore aereo	Comando generale Guardia di Finanza	1.882.462,80	1.882.462,80	3.764.925,60
Controllo delle frontiere: settore telecomunicazioni	Comando generale Guardia di Finanza	7.068.428,11	7.068.428,11	14.136.856,21
Controllo frontiere: sistema di telecomunicazioni strutturato su differenti sistemi trasmissivi integrato da una componente informatica	Comando generale Guardia di Finanza	1.993.546,45	1.993.546,45	3.987.092,89
Controllo frontiere: innovazione evolutiva tecnologica di 7 silhouette scan 300	Comando generale Guardia di Finanza	675.000,00	675.000,00	1.350.000,00
Controllo frontiere: sistema di telecomunicazioni settore immigrazione via mare	Comando generale Guardia di Finanza	7.766.563,83	7.766.563,83	15.533.127,66
Controllo frontiere: sistema integrato mobile per il controllo del territorio e delle aree retrostanti alle zone di sbarco: Wescam	Min. Interno DPS	474.050,31	474.050,31	948.100,62
Controllo delle frontiere: sistemi di videosorveglianza	Min. Interno DPS	563.963,44	563.963,44	1.127.926,87
<b>ASSE 3 "Assistenza tecnica" Misura III.1 Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione</b>				
Studio per il progetto "Sistema per il controllo delle frontiere"	Min. Interno DPS	99.947,62	99.947,62	199.895,24
<b>TOTALE</b>		<b>55.540.172,60</b>	<b>55.540.172,60</b>	<b>111.080.345,19</b>

Per la realizzazione dei progetti sopra elencati sono stati impiegati 111 milioni di euro, per metà finanziati dai Fondi comunitari e per metà finanziati dallo Stato italiano.

Al potenziamento tecnologico del sistema AFIS (Automatic Fingerprint Identification System), finalizzato alla rilevazione e all'archiviazione delle impronte digitali, sono dedicati tre progetti dell'Asse 1 e un progetto dell'Asse 2, quest'ultimo riconducibile specificamente al controllo delle frontiere, per un totale di 39,6 milioni di euro.

Nel complesso i 14 progetti dell'Asse 2 esplicitamente riferiti al "controllo delle frontiere", hanno impegnato 84,4 milioni di euro ai quali si aggiungono i 199.000 euro destinati alla realizzazione di uno studio sul sistema di controllo delle frontiere. Quattro progetti, per un importo pari a 15,6 milioni di euro, hanno avuto la finalità di ammodernare il sistema integrato mobile per il controllo del territorio e delle aree retrostanti alle zone di sbarco; tre progetti sono intervenuti nel settore delle telecomunicazioni per una spesa di 33,6 milioni di euro; un progetto ha supportato il sistema di videosorveglianza (1,1 milioni di euro); un progetto ha contrastato i traffici illeciti (3,2 milioni). Potenziamento dei gabinetti di polizia scientifica, risorse per il sistema SIDAF e attività di controllo delle frontiere in ambito navale e aereo non meglio specificate sono al centro dei restanti progetti.

### In sintesi

I progetti sopra indicati non esauriscono le risorse del PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno impiegate nel controllo delle frontiere: diversi progetti realizzati nell'ambito del programma sono infatti finalizzati a migliorare le dotazioni tecnologiche fornite ai corpi di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza, dotazioni che possono essere impiegate anche, ma non solo, per il contrasto dell'immigrazione irregolare. Per svolgere una più completa ed esaustiva analisi delle risorse del programma specificamente dedicate a questo fine sarebbe necessario poter disporre di informazioni più dettagliate che al momento non sono disponibili.

Possiamo però affermare con certezza che tra il 2000 e il 2006 nell'ambito di questo programma sono stati stanziati almeno 111 milioni di euro per finanziare progetti specificamente finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare.

## Una macchina da guerra: l'agenzia europea FRONTEX

Per analizzare compiutamente gli stanziamenti indirizzati al finanziamento delle “politiche di contrasto” dell’immigrazione irregolare è indispensabile dedicare un approfondimento all’Agenzia Europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione Europea FRONTEX, istituita nel 2004 e operativa dall’ottobre 2005.<sup>12</sup> FRONTEX è divenuta infatti nel corso degli anni uno degli strumenti chiave su cui si fonda la politica europea di “gestione integrata” delle frontiere esterne. Dotata di un budget autonomo cresciuto, come vedremo, vertiginosamente nel corso degli anni, FRONTEX ha svolto e continua a svolgere un ruolo di primo piano nel controllo delle frontiere europee meridionali e ha realizzato molteplici operazioni congiunte che hanno coinvolto l’Italia.

La promozione, il coordinamento e lo sviluppo delle azioni congiunte presso le frontiere terrestri, marittime, aeroportuali e di rimpatrio sono proprio le attività principali dell’agenzia alle quali si aggiungono l’organizzazione di attività di formazione rivolte alle guardie di frontiera, un’attività di “analisi dei rischi” con la quale i dati raccolti durante le operazioni vengono utilizzati per intercettare le rotte migratorie, la ricerca finalizzata a sviluppare le tecnologie utili a migliorare il controllo delle frontiere e interventi a “risposta rapida” nel caso di quelle che vengono definite “situazioni di crisi” alle frontiere come, ad esempio, quella che ha interessato l’Italia nel 2011, a seguito dei mutamenti politici avvenuti in Tunisia e in Libia. L’agenzia opera in stretta collaborazione con altre agenzie europee tra le quali EUROPOL, l’agenzia anticrimine dell’Unione Europea.

Come giustamente hanno osservato le organizzazioni che hanno promosso la campagna FRONTEXIT, l’agenzia opera con modalità che non garantiscono affatto il rispetto dei diritti umani fondamentali e sulla base di un mandato che lascia assolutamente irrisolto il tema della titolarità delle responsabilità di eventuali violazioni dei diritti umani compiute nel corso delle operazioni da essa coordinate<sup>13</sup>. Un ulteriore elemento di preoccupazione è costituito dalla mancanza di trasparenza sull’attività dell’agenzia, in particolare per quanto concerne la sua competenza a stipulare accordi con paesi terzi senza la previa autorizzazione del Parlamento Europeo né della Commissione. Questa nuova possibilità è stata attribuita all’agenzia a seguito di alcune modifiche apportate al regolamento istitutivo approvate dal Parlamento Europeo, a grande maggioranza, e dal Consiglio nel 2011 con la finalità di rafforzare il suo potere operativo<sup>14</sup>. Modifiche che in teoria dovrebbero obbliga-

<sup>12</sup> Regolamento del Consiglio dell’Unione Europea (CE) n. 2007/2004..

<sup>13</sup> La campagna, promossa dalla rete Migreurop intende denunciare proprio queste due criticità alle autorità nazionali e comunitarie. Informazioni sulle sue attività sono disponibili sul sito [www.frontexit.org](http://www.frontexit.org). Particolarmente utile risulta il Manuale di formazione che la campagna ha preparato per i suoi attivisti.

<sup>14</sup> REGOLAMENTO (UE) N. 1168/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 ottobre 2011 recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione Europea.

re FRONTEX a dotarsi di personale e strumenti specifici in materia di diritti umani e a garantire in primo luogo il diritto di asilo osservando il principio di non respingimento, ma che nella realtà non sembrano aver trovato sufficiente effettività.

L'ampliamento dei poteri di FRONTEX è stato assunto del resto come priorità già nel Programma di Stoccolma adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2009: tra i paesi che hanno fatto una particolare pressione in tal senso la Francia e l'Italia. L'ex Ministro dell'Interno Roberto Maroni si è spinto persino ad auspicare la creazione di una rete europea di centri di detenzione gestiti direttamente da FRONTEX, auspicio che per fortuna fino ad oggi è rimasto ignorato.<sup>15</sup> Pur non spingendosi a tanto, l'attuale Ministro dell'Interno Cancellieri ha confermato più recentemente la convinzione secondo la quale "Frontex è fondamentale, per cui crediamo che sia importante potenziarla (...) Più in generale, se Frontex potenziasse la sua attività, non potremmo che essere favorevoli, come abbiamo dichiarato più volte nei vari incontri che si sono tenuti in Europa".<sup>16</sup>

Le pressioni dei Governi nazionali per il potenziamento dell'impegno operativo di FRONTEX non sono del resto disinteressate: moltiplicare le azioni autonome dell'agenzia e quelle congiunte significa anche avere un maggior sostegno comunitario nelle attività di controllo dei mari e delle frontiere e nell'esecuzione dei rimpatri che interessano i singoli stati membri.

E in effetti il bilancio di FRONTEX ha conosciuto una crescita rapida e sorprendente: da circa 19,1 milioni di euro nel 2006 gli stanziamenti sono passati agli 84,9 milioni del bilancio preventivo 2012, toccando però nel 2011 i 118,1 milioni di euro.<sup>17</sup>

Il 2011, lo ricordiamo, è l'anno in cui a seguito della caduta del regime di Mubarak in Egitto, di Ben Ali in Tunisia e di Gheddafi in Libia, il numero di migranti provenienti da quei paesi via mare è aumentato moltissimo. Così il bilancio dell'agenzia è stato aumentato nel corso dell'anno proprio per mettere in campo "interventi urgenti" nel Mediterraneo meridionale.

<sup>15</sup> Vale la pena riportare le parole pronunciate dall'ex Ministro: "In questo contesto, sono prioritarie, anche in vista del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno, le seguenti questioni. Miglioramento dell'azione di FRONTEX nel Mediterraneo; definizione di linee guida per le operazioni congiunte in alto mare; realizzazione di una rete europea di centri di accoglienza per immigrati irregolari gestiti da FRONTEX con la finalità di identificazione, trattenimento e rimpatrio degli stessi; definizione di strumenti di cooperazione tecnica e finanziaria di cui Frontex può avvalersi; maggior coinvolgimento dei Paesi terzi nelle operazioni congiunte." Si veda: *Legislatura 16ª* – Senato, Aula - *Resoconto stenografico della seduta n. 214 del 25/05/2009*.

<sup>16</sup> Fonte: Resoconto Stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Seduta del 25/9/2012, Audizione del Ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri.

<sup>17</sup> L'analisi dei bilanci dell'agenzia si basa sulla lettura dei report annuali e del Budget preventivo 2012 disponibili sul sito [www.frontex.europa.com](http://www.frontex.europa.com). La chiarezza e la trasparenza dei dati contenuti nei rapporti annuali, decisamente scarsa nei primi anni di attività dell'agenzia, è aumentata nel corso degli anni ma resta ancora molto difficile ricostruire con esattezza gli impegni effettivamente assunti. Per questi motivi per condurre l'analisi abbiamo preferito fare riferimento agli stanziamenti annuali "appropriations", così come indicati nei budget contenuti nei rapporti annuali, tenendo conto delle variazioni effettuate nel corso dell'anno.

Complessivamente gli stanziamenti assegnati all'agenzia dal 2006 al 2012 hanno raggiunto un totale di ben 515,8 milioni di euro.

Tavola 2.6 FRONTEX. I dati di bilancio 2006-2012

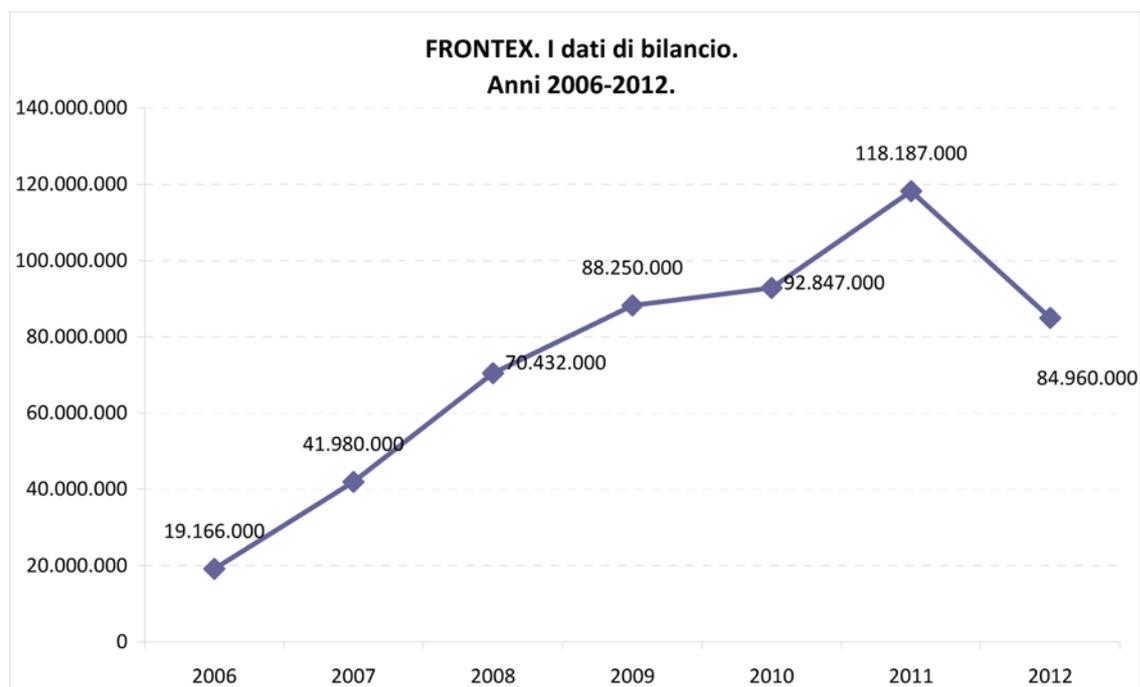
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
<b>Staff</b>		-	13.450.000	15.956.000	15.735.000	21.447.000	20.550.000	87.138.000
<b>Altri costi amministrativi</b>	6.100.000	14.484.000	6.447.000	10.044.000	12.200.000	9.955.000	10.077.000	69.307.000
<b>Attività operative</b>	13.066.000	27.496.000	50.535.000	62.250.000	64.912.000	86.785.000	54.333.000	359.377.000
di cui								
Alle frontiere marittime	8.831.000	16.665.000	28.985.000	34.350.000	29.554.000	48.322.000	25.050.000	191.757.000
Alle frontiere terrestri	876.000	3.080.000	3.665.000	5.780.000	6.702.000	10.360.000	5.000.000	35.463.000
Alle frontiere aeroportuali	293.000	1.100.000	2.670.000	2.624.000	2.152.000	2.870.000	2.200.000	13.909.000
Operazioni di rimpatrio	265.000	162.000	2.560.000	5.496.000	9.041.000	11.671.000	10.243.000	39.438.000
Altro	2.799.900	6.489.000	12.655.000	14.000.000	17.463.000	13.562.000	11.840.000	78.808.900
<b>TOTALE</b>	<b>19.166.000</b>	<b>41.980.000</b>	<b>70.432.000</b>	<b>88.250.000</b>	<b>92.847.000</b>	<b>118.187.000</b>	<b>84.960.000</b>	<b>515.822.000</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti dai rapporti annuali 2006-2011 e dal draft final budget 2012: [www.frontex.europa.com](http://www.frontex.europa.com)

Nota 1: nel 2007 il Bilancio riportato nel report annuale non distingue tra costi di staff e costi amministrativi

Nota 2: per l'anno 2012

La ripartizione delle risorse tra le tre voci di costo principali vede prevalere l'incidenza degli stanziamenti per "attività operative" rispetto a quelli per lo staff e per far fronte ai costi amministrativi. In valori assoluti alle "attività operative" sono stati destinati nei sette anni 358 milioni di euro, di cui 191,7 milioni per il controllo delle frontiere marittime, 35,4 milioni per il controllo delle frontiere terrestri e 13,9 milioni per il controllo di quelle aeroportuali. Sono invece pari a 39,4 milioni di euro gli stanziamenti a supporto delle operazioni di rimpatrio. Le attività "operative" assorbono in media il 69% delle risorse: l'incidenza minima si registra nel 2012 (64%), quella massima nel 2011 (73,4%).



Nel corso del tempo è cresciuto il peso delle spese per il personale. Il numero dei membri dello staff dell'agenzia è aumentato progressivamente passando dalle 70 persone impiegate nel 2006 alle 304 persone impiegate nel 2011.<sup>18</sup> Il dato per il 2012 non è disponibile. Per lo staff sono stati stanziati nei sette anni sicuramente più di 91,3 milioni di euro: purtroppo la mancanza dei dati relativi al 2006 e al 2007 impedisce di quantificare esattamente lo stanziamento complessivo. Nel corso del tempo questa voce di spesa cresce, coerentemente con l'aumento dell'organico, passando dai 6,4 milioni del 2008 ai più di 20 milioni previsti per il 2012. Lo stesso può dirsi per i costi amministrativi che raggiungono nel 2012 i 10 milioni di euro.

Nel complesso i costi di struttura, comprensivi di costi per lo staff e costi amministrativi, hanno un'incidenza media sui sette anni pari al 30,9%, ma raggiungono nel bilancio preventivo 2012 il 36%: quasi un terzo degli stanziamenti disponibili è stato previsto solo per far funzionare la "macchina" dell'agenzia.

**Tavola 2.7 FRONTEX. I dati di bilancio 2006-2012. Incidenza delle singole voci di spesa sul totale.**

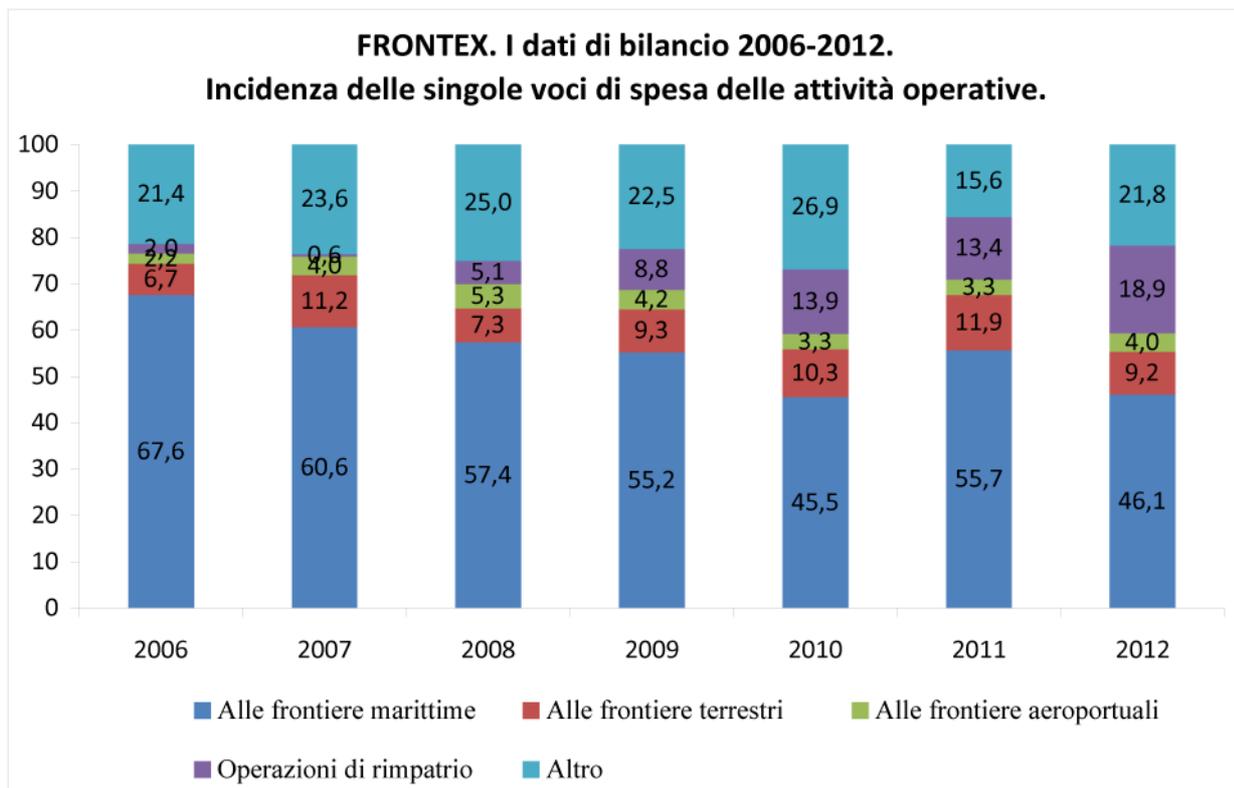
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
<b>Staff</b>	0,00	0,00	19,10	18,08	16,95	18,15	24,19	16,89
<b>Altri costi amministrativi</b>	31,83	34,50	9,15	11,38	13,14	8,42	11,86	13,44
<b>Attività operative</b>	68,17	65,50	71,75	70,54	69,91	73,43	63,95	69,67
di cui								
Alle frontiere marittime	67,59	60,61	57,36	55,18	45,53	55,68	46,10	53,36
Alle frontiere terrestri	6,70	11,20	7,25	9,29	10,32	11,94	9,20	9,87
Alle frontiere aeroportuali	2,24	4,00	5,28	4,22	3,32	3,31	4,05	3,87
Operazioni di rimpatrio	2,03	0,59	5,07	8,83	13,93	13,45	18,85	10,97
Altro	21,43	23,60	25,04	22,49	26,90	15,63	21,79	21,93
<b>TOTALE</b>	<b>19.166.000</b>	<b>41.980.000</b>	<b>70.432.000</b>	<b>88.250.000</b>	<b>92.847.000</b>	<b>118.187.000</b>	<b>84.960.000</b>	<b>515.822.000</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti dai rapporti annuali 2006-2011 e dal draft final budget 2012: [www.frontex.europa.com](http://www.frontex.europa.com)

Nota 1: nel 2007 il Bilancio riportato nel report annuale non distingue tra costi di staff e costi amministrativi

Nota 2: per l'anno 2012

<sup>18</sup> Frontex, General Report 2006 -2011, [www.frontex.europa.com](http://www.frontex.europa.com).



La distribuzione annuale degli stanziamenti destinati alle diverse tipologie di attività operative privilegia le operazioni di controllo alle frontiere marittime: ma nel corso del tempo l'incidenza di questa voce di spesa tende a diminuire passando dal 67,5% del 2006 al 46,1% del 2012.

Speculare è l'andamento della quota di risorse destinata alle operazioni di rimpatrio: incidono solo per il 2% nel 2006, incidono per il 18,8% nel preventivo 2012, a testimonianza dell'importanza crescente che l'Unione Europea attribuisce al coordinamento e alla "gestione integrata" delle operazioni di rimpatrio forzato.

Il controllo delle frontiere terrestri e aeroportuali assorbe invece una quota inferiore di risorse e registra un andamento più irregolare.

78,8 milioni nell'intero periodo sono stati stanziati per svolgere altre attività: analisi dei rischi, formazione, ricerca e sviluppo con un'incidenza media annuale sul bilancio pari al 22%.

I milioni di euro stanziati per FRONTEX sono serviti per condurre dal 2005 al 2012 almeno 219 “operazioni” congiunte: 50 alle frontiere aeroportuali, 40 alle frontiere terrestri, 39 alle frontiere marittime e 99 operazioni di rimpatrio forzato.<sup>19</sup> Ma il numero degli interventi realizzati è sicuramente superiore dato che, ad esempio, non sono registrate nel database disponibile sul sito dell’agenzia le operazioni di rimpatrio forzato eseguite nel 2008 (15) e nel 2009 (32).<sup>20</sup>

L’Italia ha partecipato a molteplici operazioni coordinate da FRONTEX, ci limitiamo a ricordare le più significative. Sin dal 2006 il nostro paese è stato coinvolto nei due studi di fattibilità MEDSEA e BERTOC finalizzati a verificare le condizioni della creazione di un sistema comune di controllo e sorveglianza delle frontiere marittime meridionali. Studi che hanno portato nel 2007 alla creazione dell’European Patrols Network, una rete di controllo e sorveglianza delle frontiere marittime dell’Europa meridionale che si avvale di Punti di contatto nazionali e di Centri regionali di coordinamento operativo.

Con POSEIDON nel 2006 e nel 2007 l’Italia ha partecipato con la Grecia a un’operazione congiunta finalizzata a sorvegliare i porti italiani e greci con riferimento ai flussi di immigrazione irregolare che attraversano il confine greco-turco.

Con NAUTILUS negli anni 2006-2008 un’operazione congiunta con Malta ha avuto l’obiettivo di fermare l’immigrazione irregolare proveniente dalla Libia e diretta in Sicilia e a Malta.

Con HERMES nel 2007 un’operazione di pattugliamento marittimo è stata finalizzata a fermare gli arrivi di migranti irregolari dall’Algeria diretti in Sardegna.

Le operazioni presso gli aeroporti AMAZON e AMAZON II nel 2006 e nel 2007 hanno perseguito l’obiettivo di fermare l’immigrazione irregolare proveniente dall’America del Sud. Sempre nel 2007 due operazioni denominate “Extended family” sono state finalizzate a combattere presso gli aeroporti l’immigrazione irregolare proveniente dalla Nigeria.

Nel 2011 l’operazione di pattugliamento congiunto EPN HERMES ha avuto l’obiettivo di sorvegliare il Mediterraneo meridionale con riferimento ai flussi di migranti provenienti dalla Tunisia; mentre EPN AENEAS ha operato nel Mar Ionio (sulle coste pugliesi e calabresi) per contrastare l’immigrazione irregolare asiatica proveniente dalla Grecia.

Ma la collaborazione con FRONTEX è stata intensa anche per quanto riguarda l’esecuzione dei rimpatri forzati. L’agenzia interviene a cofinanziare le spese, in alcuni casi anche a organizzare direttamente il volo.

Se nel 2007 FRONTEX si è limitata a supportare l’organizzazione del rimpatrio forzato di 50 cittadini nigeriani realizzato dall’Italia e da Malta nell’ambito del progetto REPOLMED, a partire dal 2009 la collaborazione è stata più stringente. In questo anno l’Italia ha parteci-

<sup>19</sup> Si veda il database disponibile su: [www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations](http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations)

<sup>20</sup> Informazioni su queste operazioni sono contenute nei General Report redatti dall’agenzia per gli anni 2008 e 2009.

pato a 6 voli congiunti diretti in Nigeria, Ecuador e Colombia. Tre dei voli diretti in Nigeria sono stati organizzati su iniziativa italiana e hanno condotto al rimpatrio di 138 persone. 6 le operazioni di rimpatrio, in Nigeria, Ecuador e Ucraina, che hanno coinvolto l'Italia nel 2010, anche in questo caso l'Italia ha organizzato 3 voli diretti in Nigeria con i quali sono state rimpatriate 132 persone. Altri 3 voli congiunti diretti in Nigeria sono stati organizzati su iniziativa italiana nel 2011, 133 le persone rimpatriate. Non abbiamo invece trovato informazioni sul numero delle persone rimpatriate con i 5 voli congiunti organizzati dall'Italia sempre in Nigeria nel 2012.

## In sintesi

Non siamo in grado di stimare quanto la collaborazione con FRONTEX contribuisca in termini economici alla realizzazione delle politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare promosse dall'Italia, ma è indubbio che tale contributo sia significativo. Gran parte dell'operato dell'agenzia si concentra sul controllo e la sorveglianza del Mediterraneo meridionale e, ad esempio, la crisi verificatasi in Tunisia e in Libia e il conseguente flusso di migranti verso l'Europa che ha interessato in primo luogo l'Italia è all'origine della variazione di bilancio dell'agenzia (32 milioni di euro) decisa nel corso del 2011.

Le attività di sorveglianza e controllo delle frontiere esterne svolte da FRONTEX hanno come priorità quella di impedire l'arrivo dei migranti irregolari in Europa e sembrano lasciare in secondo piano le attività di pronto soccorso in mare: così il numero di persone che muoiono nel Mediterraneo (18.673 quelle monitorate tra il 1988 e il novembre 2012 da FortressEurope) è destinato a crescere.<sup>21</sup> Secondo lo stesso Special Rapporteur delle Nazioni Unite sui diritti dei Migranti, Francois Crépeau, FRONTEX è "un servizio di intelligence e informazione, i cui obiettivi di sicurezza sembrano lasciare in ombra le considerazioni relative ai diritti umani."<sup>22</sup>

Più esplicitamente FRONTEX è una vera e propria macchina da guerra e, come hanno scritto i promotori della campagna FRONTEXIT, uno "strumento di disumanizzazione delle persone migranti".<sup>23</sup>

Una imponente struttura organizzativa, d'intelligence e di risorse tecnologiche e finanziarie che integrano quelle, già significative, messe in campo dallo Stato italiano per chiudere le sue frontiere senza peraltro e per fortuna riuscirci.

<sup>21</sup> I dati raccolti sulla base del monitoraggio delle notizie fornite dalla stampa internazionale sono disponibili sul sito <http://fortresseurope.blogspot.it>

<sup>22</sup> Il relatore ha pubblicato una relazione a seguito della sua visita effettuata in Italia tra il 30 settembre e l'8 ottobre 2012. Si veda: UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union:

Italy, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>

<sup>23</sup> Campagne FRONTEXIT, *Manuel de formation*, pag. 34, disponibile sul sito [www.frontexit.org](http://www.frontexit.org)

## Il Fondo Europeo per i Rimpatri

Anche il Fondo Europeo per i Rimpatri è uno dei fondi istituiti nell'ambito del Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori. Istituito nel maggio 2007 con una decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo, il fondo ha l'obiettivo di "sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per migliorare la gestione dei rimpatri in tutte le sue dimensioni, sulla base del principio della gestione integrata dei rimpatri, prevedendo azioni comuni attuate dagli Stati membri o azioni nazionali che perseguono gli obiettivi comunitari ai sensi del principio di solidarietà, tenendo conto della normativa comunitaria in materia e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali."<sup>24</sup>

In sintesi, il Fondo è finalizzato a introdurre una gestione integrata dei rimpatri e a migliorarne l'organizzazione e l'attuazione da parte degli Stati membri, a rafforzare la cooperazione tra questi e a promuovere un'applicazione efficace e uniforme delle norme comuni in materia.

Operativamente il Fondo può finanziare l'attuazione di programmi di rimpatrio volontario e forzato, attività di informazione rivolte ai migranti, misure di preparazione e assistenza al rimpatrio, iniziative di formazione rivolte al personale pubblico e non governativo, misure rivolte al reinserimento delle persone rimpatriate nel paese di origine, scambi di esperienze tra il personale delle autorità amministrative degli stati membri, gli enti che erogano servizi a cittadini di paesi terzi, gli enti locali e i servizi consolari di paesi terzi nonché le spese che questi debbano sostenere al fine di identificare i propri cittadini ai fini dell'esecuzione del rimpatrio.

La dotazione finanziaria del Fondo per l'intero periodo di riferimento (2008-2013) è pari a 676 milioni di euro; la sua ripartizione tra gli Stati membri prevede una dotazione annuale fissa che varia tra 300mila e 500mila euro a seconda della data di ingresso di ciascun paese nell'Unione Europea e una somma calcolata tenendo conto, con riferimento agli ultimi tre anni precedenti, del numero di cittadini di paesi terzi che siano stati destinatari di un provvedimento di rimpatrio e del numero di coloro che sono stati effettivamente rimpatriati.

Anche in questo caso il Fondo opera nella forma di sovvenzioni agli Stati membri finanziando una quota che varia tra il 50% e il 75% dei costi delle azioni da questi proposte nei programmi annuali; la parte rimanente dei costi è cofinanziata dagli Stati membri.

<sup>24</sup> Decisione N. 575/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"

La Commissione ha approvato nel 2008 il programma pluriennale e il programma annuale 2008 per l'Italia. Con successive decisioni sono stati approvati i programmi annuali 2009-2012. L'autorità di gestione responsabile del programma è il Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

I programmi annuali si articolano in progetti nazionali o di sistema che includono le attività di supporto ai programmi di rimpatrio volontario (studi, informazione, costruzione della rete nazionale, ecc.), progetti territoriali che si riferiscono ai programmi di rimpatrio volontario veri e propri e progetti gestiti direttamente dal Ministero dell'Interno relativi all'esecuzione dei rimpatri forzati e alla formazione del personale di scorta.

Il programma pluriennale ha previsto per l'Italia uno stanziamento comunitario complessivo iniziale di 68 milioni di euro. Anche in questo caso i programmi annuali hanno modificato in modo significativo il programma finanziario previsto inizialmente.

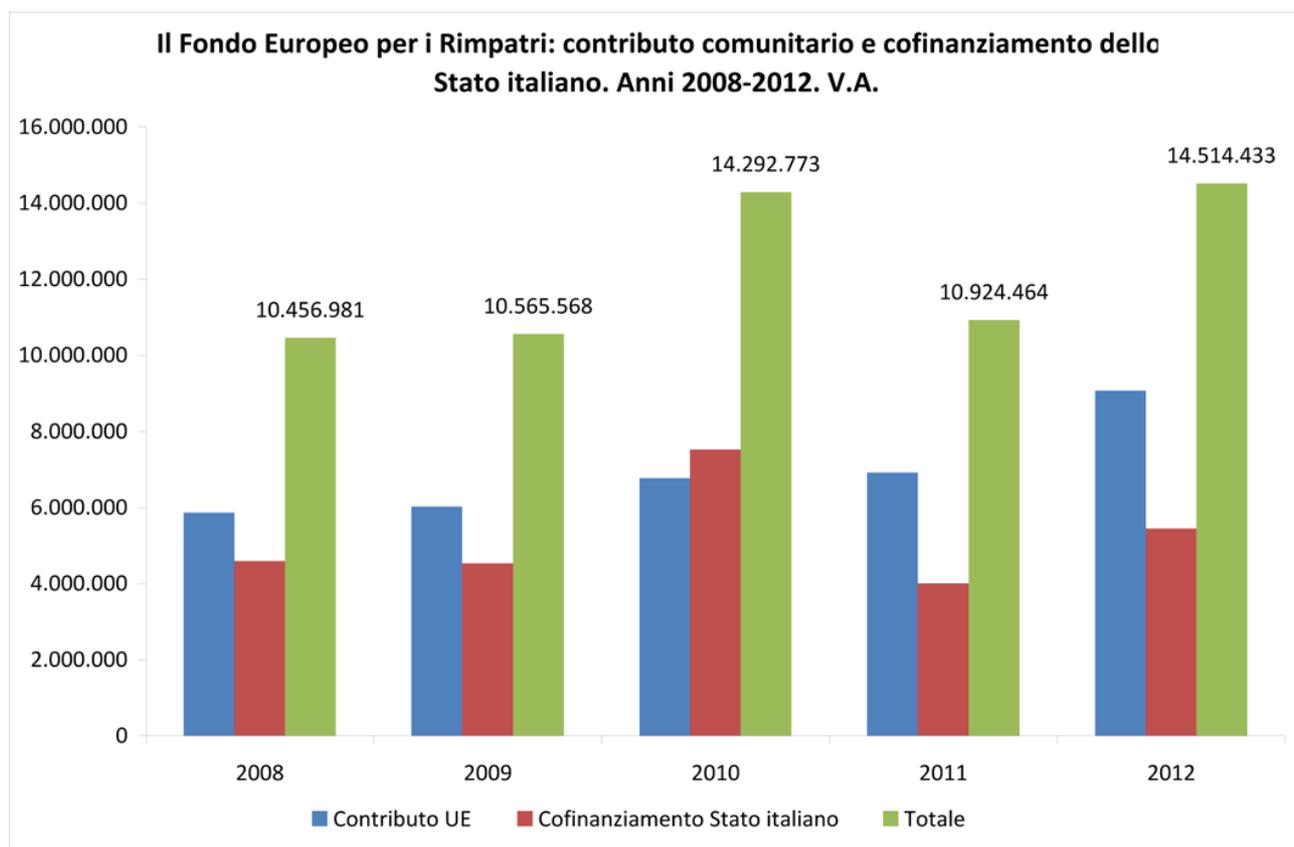
L'analisi dei programmi annuali approvati dalla Commissione consente di identificare le risorse comunitarie effettivamente assegnate all'Italia per gli anni 2008-2012 e le risorse nazionali stanziare come cofinanziamento rispettivamente pari a 34,6 e 26 milioni di euro. Complessivamente nel periodo considerato i programmi di rimpatrio volontario e assistito e di rimpatrio forzato finanziati con le risorse afferenti al Fondo prevedono una spesa pari a 60,7 milioni di euro. Non è invece ancora disponibile, al momento in cui scriviamo, il programma annuale per il 2013.<sup>25</sup>

**Tavola 2.8 Il Fondo Europeo per i Rimpatri: contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. Anni 2008-2012. V.A.**

Anni	Contributo UE	Cofinanziamento Stato italiano	Totale
2008	5.867.478,36	4.589.503,00	<b>10.456.981,36</b>
2009	6.029.379,74	4.536.188,13	<b>10.565.567,87</b>
2010	6.769.510,00	7.523.263,00	<b>14.292.773,00</b>
2011	6.921.174,29	4.003.289,41	<b>10.924.463,70</b>
2012	9.066.985,00	5.447.447,93	<b>14.514.432,93</b>
<b>Totale</b>	<b>34.654.527,39</b>	<b>26.099.691,47</b>	<b>60.754.218,86</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti dai Programmi annuali per l'Italia del Fondo Europeo per i rimpatri*

<sup>25</sup> I programmi annuali sono disponibili sul sito del Ministero dell'Interno [www.interno.it](http://www.interno.it)

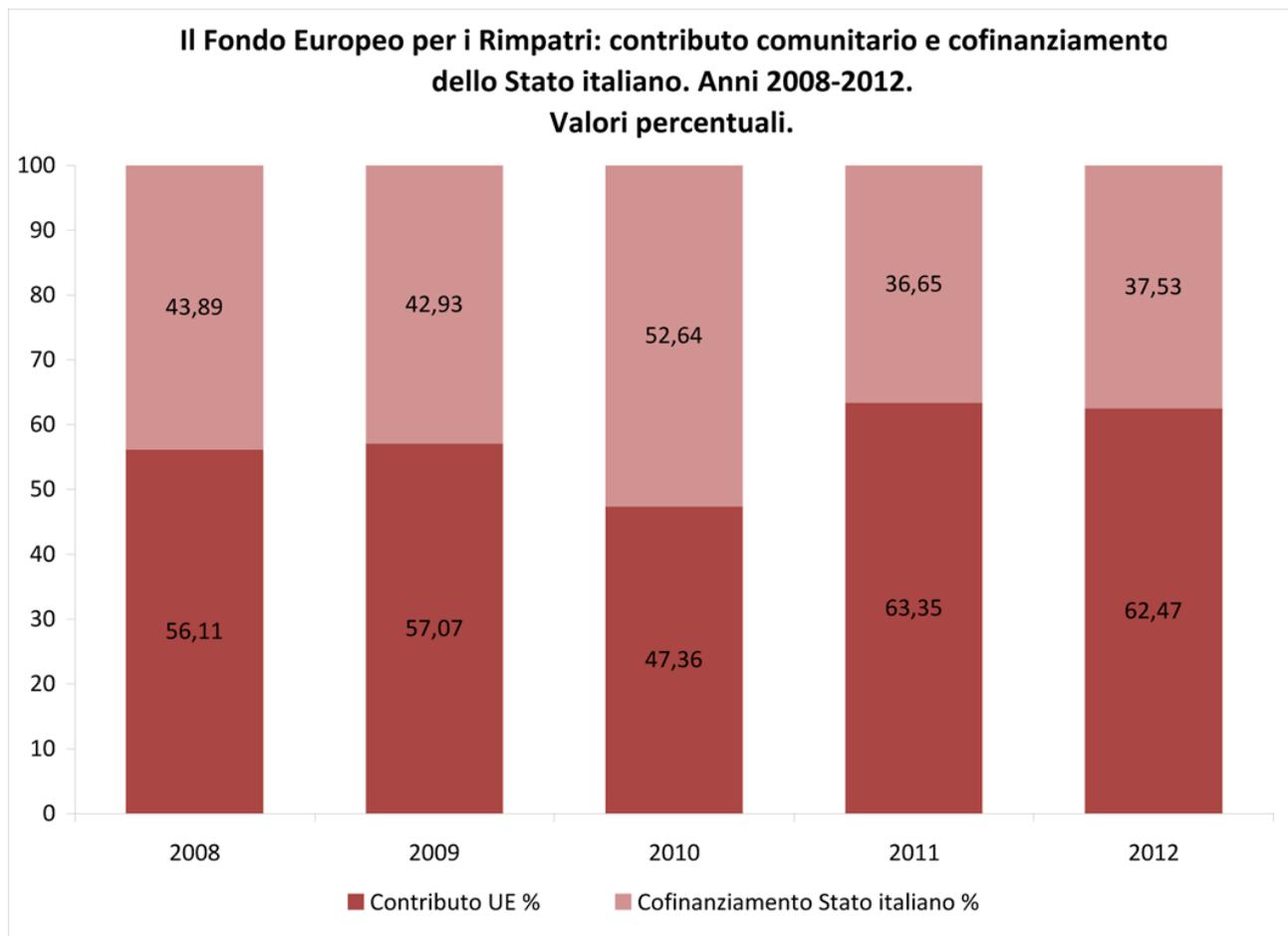


Le risorse stanziare aumentano nel corso degli anni: i 10,4 milioni stanziati per l'anno finanziario 2008 diventano 14,5 per l'anno finanziario 2012. Ma mentre l'impegno comunitario cresce progressivamente quello nazionale ha un andamento più irregolare. La quota di cofinanziamento nazionale supera quella comunitaria solo per l'anno finanziario 2010, mentre per gli altri anni l'impegno comunitario è relativamente maggiore. Complessivamente sul totale delle risorse messe a disposizione, il contributo comunitario incide per il 57%, quello nazionale per il 42,9%.

**Tavola 2.9 Il Fondo Europeo per i Rimpatri: contributo comunitario e cofinanziamento dello Stato italiano. Anni 2008-2012. Valori percentuali.**

Anni	Contributo UE	Cofinanziamento Stato italiano	Totale
2008	56,11	43,89	100,00
2009	57,07	42,93	100,00
2010	47,36	52,64	100,00
2011	63,35	36,65	100,00
2012	62,47	37,53	100,00
<b>Totale</b>	<b>57,04</b>	<b>42,96</b>	<b>100,00</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti dai Programmi annuali per l'Italia del Fondo Europeo per i rimpatri*



Come abbiamo anticipato, le risorse del Fondo vengono utilizzate per finanziare azioni e interventi finalizzati ad attuare progetti di Rimpatrio Volontario Assistito e a rendere più rapida e più “efficiente” l’organizzazione dei rimpatri forzati. Prima di analizzare in dettaglio la programmazione delle attività previste nei piani annuali, è utile ricordare quali sono i destinatari delle due diverse forme di rimpatrio.

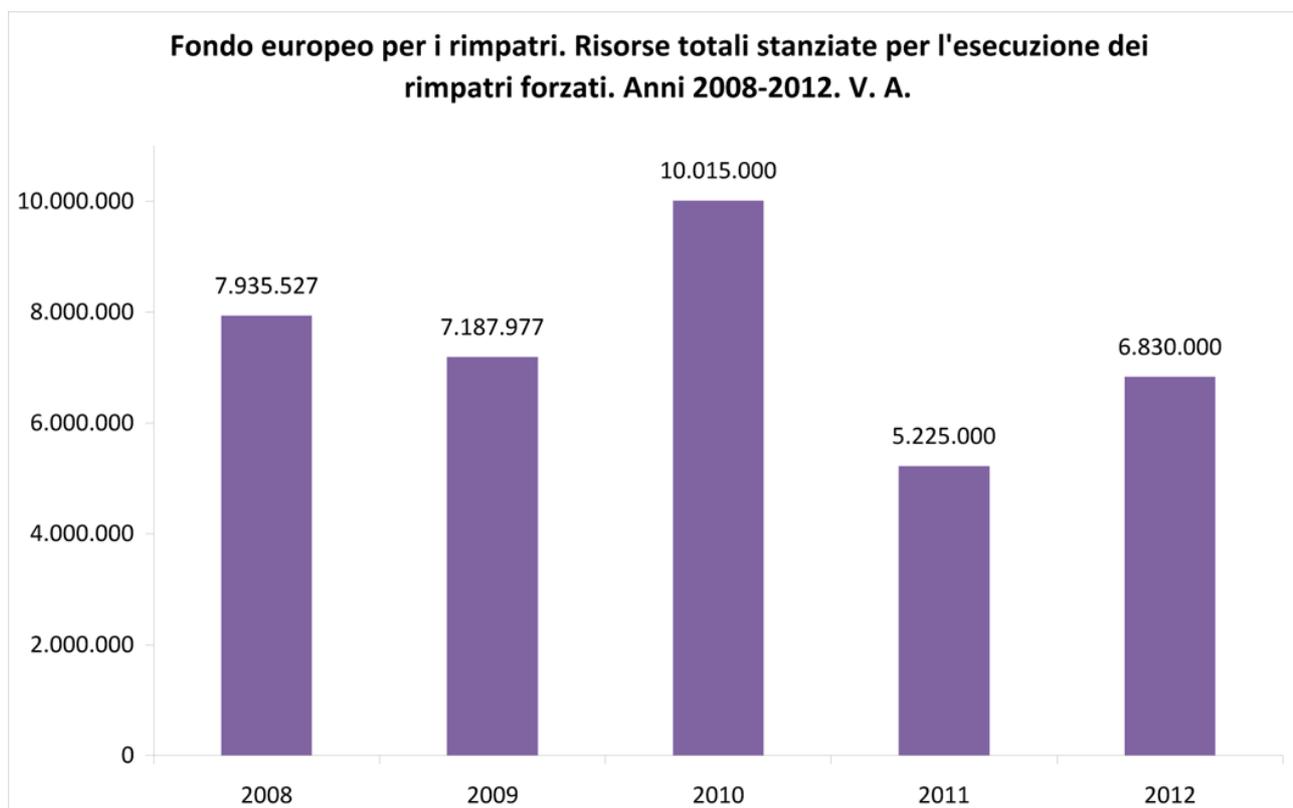
Il Rimpatrio Volontario Assistito (che presuppone la volontarietà dell’interessato di ritornare nel paese di origine) è una misura alla quale possono accedere richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria, titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, vittime di tratta, persone che si trovano in particolari condizioni di vulnerabilità (disabili, donne sole con bambini, anziani, persone con gravi problemi di salute, senza fissa dimora) e cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno o di rinnovo del permesso di soggiorno.

Non possono accedere a questa misura i cittadini comunitari, i lungo-soggiornanti e coloro che siano stati destinatari di un provvedimento di espulsione. Sono proprio questi ultimi, una volta identificati, ad essere rimpatriati in modo coattivo con operazioni di rimpatrio forzato su voli commerciali o su voli charter quando debbano essere rimpatriati numerosi migranti appartenenti alla stessa nazionalità. La distribuzione degli stanziamenti prevista nei programmi annuali evidenzia che sono proprio i rimpatri forzati ad assorbire la maggiore parte delle risorse disponibili: si tratta per l’intero periodo di 37,1 milioni di euro rispetto ai soli 19,3 milioni previsti per il finanziamento di programmi di Rimpatrio Volontario Assistito.

**Tavola 2.10 Fondo europeo per i rimpatri. Risorse stanziare per l'esecuzione dei rimpatri forzati. Anni 2008-2012. V. A.**

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE
Operazioni di rimpatrio con e senza scorta con voli di linea e/o charter	7.079.560,00	6.675.071,50	9.000.000,00	4.475.000,00	6.490.000,00	33.719.631,50
Voli charter congiunti con altri stati membri o con Frontex	815.967,00	400.000,00	900.000,00	600.000,00	230.000,00	2.945.967,00
Formazione del personale di scorta	40.000,00	112.905,20	115.000,00	150.000,00	110.000,00	527.905,20
<b>TOTALE</b>	<b>7.935.527,00</b>	<b>7.187.976,70</b>	<b>10.015.000,00</b>	<b>5.225.000,00</b>	<b>6.830.000,00</b>	<b>37.193.503,70</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti dai Programmi annuali per l'Italia 2008-2012 del Fondo Europeo per i rimpatri



Non sempre la descrizione delle voci di spesa consente di conoscere il dettaglio dell'impiego delle risorse stanziare e solo per il Fondo 2008 è stato consegnato alla Commissione Europea un rapporto di valutazione intermedia che consente di avere i dettagli sugli interventi effettivamente realizzati.<sup>26</sup> Grazie al rapporto sappiamo che sono stati organizzati "circa" 25 voli charter diretti in Egitto ciascuno dei quali ha rimpatriato in media 50 migranti; 2 voli charter diretti in Nigeria per rimpatriare circa 100 immigrati, 2 voli charter congiunti sempre diretti in Nigeria con i quali sono state rimpatriate 90 persone e "circa"

<sup>26</sup> Evaluation report on implementation of actions co-financed by the european return fund, (Report set out in Article 50(2) (a) of Decision No 575/2007/EC), disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/national-actions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/national-actions/index_en.htm)

1100 operazioni di rimpatrio su voli di linea diretti in paesi africani. In totale sono 3.196 le persone rimpatriate coattivamente, di cui 1098 con voli charter e 2098 con voli di linea.<sup>27</sup> Le voci di costo ricomprese includono il trasporto degli immigrati in attesa di espulsione verso i CPTA poi CIE; il trasporto all'aeroporto di partenza; l'acquisto dei biglietti di volo per gli immigrati e le scorte o il noleggio del mezzo aereo nel caso dei voli charter, il pagamento giornaliero e la sistemazione per il personale di scorta. Non è però possibile dedurre dal rapporto i costi sostenuti per ciascuna voce: ad esempio non è specificato il numero di unità di personale impiegate per effettuare i rimpatri né è specificato il costo ad esse riferibile. L'approssimazione delle informazioni fornite non consente purtroppo di calcolare il costo medio sostenuto per effettuare ciascun rimpatrio. Ciò è possibile solo nel caso dei 2 voli charter congiunti: per ciascuno dei 90 cittadini rimpatriati con questi due voli lo Stato ha speso in media ben 9066 euro.

Per gli anni successivi non sono disponibili rapporti di valutazione. La mera analisi dei programmi annuali consente però di individuare le operazioni di rimpatrio forzato programmate. Con il Fondo 2009 sono stati previsti "circa" 20 voli charter diretti in Egitto e 2 voli charter diretti in Nigeria con una media di 50 immigrati per volo, circa 1900 rimpatri su voli commerciali verso la Nigeria, il Marocco, l'Algeria, la Tunisia, l'Egitto e altri paesi non specificati, 1 volo charter congiunto per il rimpatrio di 50 cittadini nigeriani.

Con il Fondo 2010 sono stati previsti 12 voli charter per il rimpatrio di 50 immigrati africani in media su ciascun volo, la realizzazione di 5000 rimpatri con voli di linea e l'organizzazione di 2 voli charter congiunti per rimpatriare 50 immigrati.

Con il Fondo 2011 è stata prevista l'organizzazione di circa 20 voli charter, di 3000 rimpatri su voli di linea e di 2 voli charter congiunti di cui non viene specificata la destinazione.

Con il Fondo 2012 è stata programmata l'organizzazione di 30 voli charter "con 30-50 immigrati in media", di 2500 rimpatri su voli o navi di linea e di 1 volo charter congiunto per rimpatriare 50 immigrati.<sup>28</sup> Sulla base alle informazioni disponibili è possibile stimare il costo medio previsto per effettuare ciascun rimpatrio con l'organizzazione di voli congiunti: nei diversi programmi annuali esso varia tra i 4600 e i 9066 euro.

<sup>27</sup> Ibidem pag. 11-12.

<sup>28</sup> I dati qui presentati non coincidono con quelli forniti nel paragrafo dedicato all'attività svolta in collaborazione con FRONTEX essendo riferiti solo ai voli congiunti gestiti dall'Italia con le risorse del Fondo Europeo per i Rimpatri. I documenti disponibili non consentono di ricomporre un quadro di insieme e di verificare se e quanti voli congiunti realizzati con FRONTEX siano stati cofinanziati con le risorse afferenti al Fondo Europeo per i Rimpatri.

La quantificazione dei costi dell'esecuzione dei rimpatri in fase di programmazione è sicuramente difficile da realizzare. I costi possono variare notevolmente a seconda dei paesi di destinazione, del numero di rimpatri che hanno come destinazione lo stesso paese e che possono essere realizzati con voli charter, della presenza o meno di personale di scorta. In media ciascun migrante rimpatriato è scortato almeno da due agenti, ma nelle "missioni" considerate più rischiose questo numero può essere più alto. E per ciascun agente devono essere sostenuti i costi per il biglietto di andata e ritorno, per la sistemazione alloggiativa, quando necessaria, e per la diaria che viene riconosciuta in questo tipo di missioni. Questa varia a seconda del paese di destinazione (il calcolo tiene conto del costo della vita locale) e della qualifica del personale che procede all'accompagnamento. Ad esempio nel caso dei voli diretti in Nigeria, essa varia tra i 100 e i 120 euro lordi al giorno, per i voli diretti in Moldavia si aggira sui 70-75 euro lordi al giorno. A questa cifra si aggiunge una quota che è pari al 5% del prezzo del biglietto di viaggio.

La durata della missione varia a seconda della destinazione tra 1 e 5 giorni: le "missioni" dirette nei paesi più vicini (Tunisia, Marocco, Egitto) possono avvenire in giornata, quelle dirette in Nigeria o in Moldavia durano in media due giorni, quelle dirette in America Latina, soprattutto se sono previsti scali, possono raggiungere i 4-5 giorni. Il personale impiegato nei rimpatri può richiedere il rimborso delle spese di alloggio (ma non di quelle sostenute per il vitto che non vengono rimborsate) ma in questo caso perde circa un terzo della diaria.<sup>290</sup>

Solo i dati di rendicontazione finale che specificassero il numero di voli charter effettuati e i costi delle convenzioni stipulate con i vettori, di rimpatri eseguiti su voli di linea con le relative destinazioni e i costi sostenuti per i biglietti aerei, di agenti impiegati per la scorta e delle relative spese di sostentamento potrebbero consentire di dettagliare precisamente i costi dei rimpatri forzati sui quali continua a permanere un'assoluta mancanza di trasparenza.

Decisamente inferiori, come abbiamo accennato, sono le risorse del Fondo destinate a sostenere, direttamente o indirettamente, i programmi di rimpatrio volontario. Considerando, oltre agli stanziamenti destinati a finanziare i programmi di rimpatrio volontario veri e propri, quelli che supportano la mappatura delle comunità straniere in Italia e gli studi del contesto socio-economico dei paesi di origine, le campagne di informazione e comunicazione rivolte ai migranti e agli enti pubblici e locali, la costruzione della rete di riferimento dei soggetti pubblici e privati coinvolti e le connesse iniziative di formazione, il budget complessivo stanziato per gli anni 2008-2012 ammonta a 19,3 milioni di euro.

<sup>29</sup> Le informazioni sull'importo della diaria e sulla durata delle missioni sono state acquisite tramite la realizzazione di un'intervista a un funzionario del corpo di polizia.

**Tavola 2.11 Fondo europeo per i rimpatri. Risorse stanziare per i programmi di Rimpatri Volontario Assistito. Anni 2008-2012. V. A.**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTALE</b>
Mappatura comunità in Italia e studio contesto economico sociale dei paesi di	20.000,00	40.062,70	110.000,00	-	-	<b>170.062,70</b>
Informazione e comunicazione	18.564,00	355.448,93	513.041,60	500.769,76	900.000,00	<b>2.287.824,29</b>
RVA e reintegrazione nei paesi di origine	1.335.780,00	1.737.966,38	2.040.000,00	4.085.000,00	5.699.074,33	<b>14.897.820,71</b>
Consolidamento network	325.655,00	300.000,00	304.500,00	500.000,00	300.000,00	<b>1.730.155,00</b>
Scambio di esperienze e formazione enti a diretto contatto con cittadini paesi terzi		112.905,20	115.000,00	-	-	<b>227.905,20</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.699.999,00</b>	<b>2.546.383,21</b>	<b>3.082.541,60</b>	<b>5.085.769,76</b>	<b>6.899.074,33</b>	<b>19.313.767,90</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati desunti dai Programmi annuali per l'Italia 2008-2012 del Fondo Europeo per i rimpatri*

Gli stanziamenti destinati a finanziare i rimpatri volontari aumentano progressivamente nel corso del tempo: da 1,6 milioni previsti nel programma finanziario 2008 essi salgono a 6,8 milioni di euro previsti nel programma finanziario 2012.

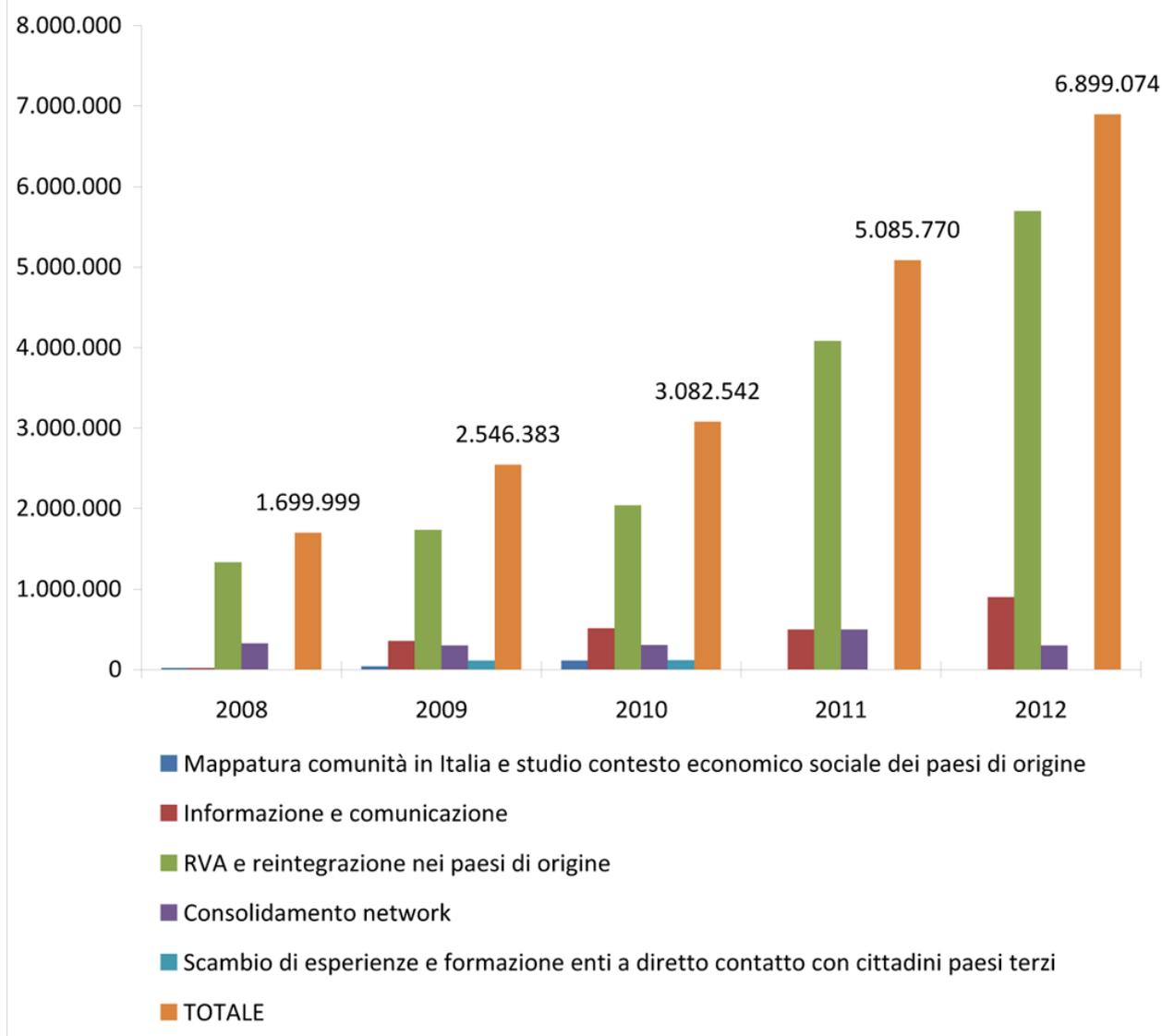
A differenza delle operazioni di rimpatrio forzato che sono gestite direttamente dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, i progetti di rimpatrio volontario sono affidati a soggetti terzi selezionati tramite la pubblicazione di avvisi di gara pubblici.

**Tavola 2.12 Rimpatri volontari effettuati. Giugno 2009-giugno 2012**

<b>Programma annuale</b>	<b>Periodo di attuazione</b>	<b>Numero RVA effettuati</b>
<b>2008</b>	giugno 2009 giugno 2010	228
<b>2009</b>	agosto 2010-giugno 2011	344
<b>2010</b>	agosto 2011- giugno 2012	704
<b>Totale</b>		<b>1276</b>

*Fonte: nostre rielaborazioni su dati RIRVA 2013*

**Fondo europeo per i rimpatri. Risorse stanziare per i programmi di Rimpatrio Volontario Assistito. Anni 2008-2012. V. A.**



Con i fondi messi a disposizione dal Fondo Europeo per i Rimpatri per gli anni 2008-2010 sono stati realizzati tra il giugno 2009 e il giugno 2012 1276 rimpatri volontari assistiti nell'ambito di 12 diversi progetti.<sup>30</sup>

Ciò significa che se si considerano solo i progetti di attuazione (che includono assistenza pre-partenza, organizzazione e pagamento del viaggio, contributo cash individuale alla partenza e, laddove previsto, un sostegno in beni e in servizi al reinserimento nel paese di origine), nei tre anni considerati ciascun rimpatrio volontario ha avuto un costo medio di circa 4007 euro. Se si includono anche quelle che vengono definite le "azioni di sistema" (mappature, studi, informazione, costruzione della rete dei soggetti coinvolti, attività fina-

<sup>30</sup> RIRVA, *Il rimpatrio volontario assistito e la cooperazione con i paesi di origine*, Milano, 5 febbraio 2013, disponibile sul sito: <http://www.reterirva.it/Materiali%20WS/ws%20coop%20%20RIRVA%207.12.12.pdf>

lizzate a migliorare la cooperazione con i paesi terzi), il costo medio sale a 5743 euro.

I contributi riconosciuti ai migranti alla partenza variano a seconda dei progetti tra i 50 e i 400 euro, quelli destinati a facilitare il reinserimento nel paese di origine tra i 1100 e i 2000 euro, un importo che varia tra 1/3 e 1/4 del costo complessivo.

Gli stanziamenti rimanenti previsti nei singoli programmi annuali sono destinati alle attività di assistenza tecnica del programma la cui quantificazione è specificata solo nel programma annuale 2012 ed è pari a 785.358 euro. Nel report intermedio sopra citato, i costi di gestione del Fondo, comprensivi dei costi del personale del Ministero dell'Interno e dei servizi di assistenza tecnica, vengono stimati per gli anni finanziari 2008 e 2009 in una quota "pari a circa il 10% del budget complessivamente disponibile sui due Programmi Annuali".

### In sintesi

Le risorse rese disponibili con il Fondo Europeo per i rimpatri negli anni 2008-2012 sono pari a 60,7 milioni di euro, di cui 34,6 milioni di euro di provenienza comunitaria e 26 milioni di euro di provenienza nazionale.

La maggior parte di queste risorse è stata stanziata per effettuare operazioni di rimpatrio forzato. Si tratta di più di 37 milioni di euro sul cui utilizzo la documentazione ufficiale offre informazioni insufficienti e approssimative. Più trasparente è la gestione dei Progetti di Rimpatrio Volontario Assistito per i quali sono disponibili informazioni dettagliate sulle risorse assegnate e, per i programmi 2008-2010, anche i dati sul numero di rimpatri effettuati. Gli stanziamenti sono stati in questo caso pari a 19,3 milioni di euro. Al di là della insufficiente trasparenza sull'utilizzo dei fondi, il problema che dovrebbero porsi i decisori politici nazionali e comunitari è quello di valutare attentamente se:

- 1) sia ragionevole e coerente con l'esigenza di difendere i diritti umani fondamentali dei migranti utilizzare le sempre più scarse risorse pubbliche a disposizione per finanziare le "politiche del rifiuto" anziché per rafforzare un sistema nazionale di accoglienza e di inclusione dei migranti e dei richiedenti asilo ancora oggi assolutamente inadeguato.

- 2) una modifica delle politiche migratorie che facilitasse l'ingresso legale in Europa e in Italia, prevedendo ad esempio l'ingresso per ricerca di lavoro e l'introduzione di sistemi di regolarizzazione "ordinaria" ad personam, sulla base della presenza di requisiti che dimostrino l'inserimento sociale della persona straniera nella società di destinazione, non sia il modo migliore per ridurre il numero di donne e uomini che muoiono ogni anno nel Mediterraneo, tutelare i loro diritti umani fondamentali, ridurre l'incidenza degli ingressi e dei soggiorni irregolari e le risorse pubbliche impiegate per finanziare le operazioni di rimpatrio forzato.

### 3. Disumani e inefficienti: i Centri di Identificazione ed Espulsione

Dai CPTA ai CIE

Il sistema dei Centri di Identificazione ed Espulsione (ex Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza) è salito tristemente alla ribalta delle cronache sin dalla sua istituzione. Nel dicembre 1999, appena un anno dopo l'entrata in vigore della legge n.40/98 che lo istituì, nel centro Serraino Vulpitta di Trapani, morirono sei immigrati tunisini rimasti imprigionati in un incendio innescato nel corso di una rivolta. Da allora le proteste, le ribellioni, gli atti di autolesionismo, i tentativi di fuga, le violazioni dei diritti umani sono stati all'ordine del giorno e documentati in modo accurato da parte delle organizzazioni antirazziste, di numerosi Parlamentari, di organizzazioni internazionali e di operatori dell'informazione, sino a dar vita a vere e proprie campagne di denuncia e informazione.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Tra i rapporti istituzionali segnaliamo:

Corte dei Conti – Programma di controllo 2002, *Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina.*

Corte dei Conti, Programma di controllo 2003, *Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina.*

Corte dei Conti, Programma di controllo 2004, *Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina.*

De Mistura, Commissione, *Rapporto conclusivo – Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri per immigrati*, gennaio 2007, cfr. <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf>

Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Report following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427>

Nils Muiznieks, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, *Rapporto a seguito della visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012*

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2142460&SecMode=1&DocId=1925946&Usage=2>

Senato della Repubblica italiana, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri d'accoglienza e trattenimento per migranti in Italia, marzo 2012* cfr. <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20carceri.pdf>

Tra i rapporti e i documenti realizzati da parte della società civile ricordiamo:

Medici Senza Frontiere, *Rapporto sui Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza, Missione Italia, 2004*, cfr. [http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/CPT\\_FINALE.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/CPT_FINALE.pdf)

Campagna Sbilanciamoci!, *Rapporti Sbilanciamoci! 2004-2012*, [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

Amnesty International Italy, *Temporary Stay – permanent rights: the treatment of foreign nationals detained in 'temporary stay and assistance centers'*, INDEX: EUR 30/004/2005

Asgi, Giuristi Democratici, *Per una riforma della normativa in materia di immigrazione*, [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/documento.asgi.giuristi democratici.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/documento.asgi.giuristi democratici.pdf); 2005

Gressi M., Dentico N., (a cura di), *Libro bianco. Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza. Un'indagine promossa dal gruppo di lavoro sui CPTA in Italia, 2006*

Asgi, *Proposte per una modifica della legislazione in materia di immigrazione e di stranieri non comunitari*, 9 ottobre 2006, [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/proposte.di.riforma.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/proposte.di.riforma.pdf)

Medici Senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per immigrati in Italia, Missione Italia*, cfr. [http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/ITA\\_sommario\\_aldila\\_muro.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/ITA_sommario_aldila_muro.pdf), 2010

Amnesty International, *Rapporto annuale 2011. La situazione dei diritti umani nel mondo, 2011* cfr. <http://50.amnesty.it/rapportoannuale2011/italia>

Human Rights Watch, *2011 World Report*, cfr. <http://www.hrw.org/en/world-report-2011>

Medici per i Diritti Umani, *I Cie, la salute e la dignità umana – la storia di Omar*, cfr. [http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/CIE\\_la\\_salute\\_ela\\_dignita\\_umana.pdf](http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/CIE_la_salute_ela_dignita_umana.pdf) 2012

Medici per i Diritti Umani, *L'iniquo ingranaggio dei Cie. Analisi dei dati nazionali completi del 2011 sui centri di identificazione ed espulsione*, luglio 2012, [www.mediciperidirittiumani.org](http://www.mediciperidirittiumani.org)

Medici per i Diritti Umani, *Le sbarre più alte. Rapporto sul centro di Identificazione ed Espulsione di Ponte Galeria a Roma, 2012*, [www.mediciperidirittiumani.org](http://www.mediciperidirittiumani.org)

Associazione A buon diritto onlus, *L'articolo Tre, Rapporto sullo stato dei diritti in Italia, Pre-Rapporto 2012, Lampedusa*

Ben nota, anche grazie a queste attività, è ormai la funzione di queste strutture così come sono conosciute le modalità del loro funzionamento e le condizioni di vita dei migranti che vi sono detenuti.<sup>32</sup>

I Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA), poi ribattezzati Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), sono stati istituiti con la finalità di dare effettività ai provvedimenti di allontanamento coattivo che vengono emessi nei confronti dei cittadini stranieri privi del permesso di soggiorno, nei casi in cui essi non risultino immediatamente eseguibili. I motivi che possono ostacolare l'esecuzione immediata dell'espulsione sono essenzialmente due: la mancata identificazione della persona o l'indisponibilità del mezzo di trasporto necessario per effettuare il rimpatrio. L'internamento del cittadino straniero nel CIE comporta la privazione della libertà personale, diritto garantito dall'Art. 13 della Costituzione: lo straniero è infatti recluso in strutture assolutamente assimilabili a quelle carcerarie, sorvegliate dalle Forze dell'ordine, dalle quali non può allontanarsi.

Inizialmente fissata a un massimo di trenta giorni, la permanenza massima nei centri è stata successivamente prolungata prima a sessanta, poi a centottanta giorni complessivi sino ad arrivare ai diciotto mesi attuali.<sup>33</sup>

La sperimentazione ormai quindicennale del sistema di detenzione amministrativa evidenzia, come vedremo, un'efficacia limitata di questo istituto giuridico rispetto alle stesse finalità individuate dal legislatore. Meno della metà delle persone detenute nei centri dal 1998 al 2012 sono state effettivamente rimpatriate: un risultato che a nostro avviso non può giustificare le numerose violazioni dei diritti umani che in essi sono state riscontrate nel corso del tempo e che offre di per sé una valida argomentazione a chi, come noi, ne auspica la chiusura.

Contribuiscono per altro sicuramente alla degenerazione progressiva delle condizioni di vita dei migranti detenuti nei CIE le caratteristiche del loro assetto organizzativo, le modalità di finanziamento e di gestione e il volume delle risorse pubbliche messe in campo per far funzionare l'intero sistema dei centri.

*non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia, 2012, [www.abuondiritto.org](http://www.abuondiritto.org)*

*International University College of Turin, Betwixt and Between: Turin's CIE, A Human Investigation into Turin's Immigration Detention Centre, 2012*

*Asgi, Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018, 2013, [www.asgi.it](http://www.asgi.it)*

*Scuola Superiore Sant'Anna, Drafting a report reviewing italian's immigration policy, Pisa University Press, 2012*

Tra le campagne quella più attiva negli ultimi anni è LasciateCIEntrare: nata nel 2011 per rivendicare l'accesso ai CIE da parte degli operatori dell'informazione e delle associazioni, continua oggi il suo lavoro di monitoraggio e denuncia delle condizioni di vita dei migranti detenuti nei CIE. Con l'appello MAI PIU' CIE la campagna sta attualmente chiedendone la chiusura: [www.lasciatecientrare.org](http://www.lasciatecientrare.org)

<sup>32</sup> Benché la legge parli di "trattenimento" noi consideriamo più corretto definire la condizione dei migranti nei CIE una vera e propria condizione di detenzione, perciò ad essa faremo riferimento.

<sup>33</sup> Il prolungamento del periodo di permanenza è stato operato dalla legge 189/2002, meglio nota come legge Bossi-Fini, dalla legge n.94/2009 e infine dal Decreto-legge n.89 del 23 giugno 2011 poi convertito nella legge n.129/2011.

## I “Centri per immigrati”<sup>34</sup>

I CIE fanno parte di un sistema che nella categoria dei “Centri per immigrati” distingue i Centri di Soccorso e Prima Accoglienza (CPSA), i Centri di Accoglienza (CDA), i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati (CARA) e, per l'appunto, i Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE). Non sempre la distinzione è così netta: le strutture svolgono spesso più di una funzione e possono cambiarla nel corso del tempo. Un esempio per tutti: quello del centro di Lampedusa che nasce nel 1998 come CDA, assume nell'agosto 2002 la funzione di CPTA accompagnando o alternando in seguito questa funzione con quella di CPSA.<sup>35</sup>

Non è un caso che l'organizzazione Medici Senza Frontiere abbia parlato, con riferimento ad alcune strutture visitate nel 2003, di “centri ibridi” che “non sono formalmente CPTA ma adottano a regime (Otranto) o in casi particolari e limitati nel tempo (Bari Palese, Borgo Mezzanone, Crotone) modalità di gestione assimilabili a quelle dei CPTA”.<sup>36</sup>

Altri ne hanno per altro analizzato in dettaglio la problematicità dal punto di vista giuridico.<sup>37</sup>

In teoria le funzioni delle diverse tipologie di centri dovrebbero essere ben distinte.

I CPSA e CPA (Centri di Prima Accoglienza) sono strutture adibite a prestare primo soccorso e la prima accoglienza ai migranti soccorsi in mare in attesa di un loro trasferimento in altri centri. Quattro centri sono adibiti a questa funzione ma il CPA di Otranto apre solo in condizioni di emergenza.

Tavola 3.1 Capienza teorica dei Cpsa. Anno 2012

	2012
CPSA Lampedusa	381
CPSA Elmas	220
CPA Ragusa Pozzallo	172
CPA Lecce Otranto	-
<b>TOTALE</b>	<b>773</b>

Fonte: sito del Ministero dell'Interno

<sup>34</sup> La definizione è usata dal Ministero dell'Interno nel capitolato di appalto per la gestione dei diversi centri e sul sito istituzionale.

<sup>35</sup> Si vedano in tal senso Medici Senza Frontiere, 2004, cit. pag. 183 e Gressi-Dentico cit. pag. 121-135.

<sup>36</sup> Medici Senza Frontiere, 2004, cit. pag. 153.

<sup>37</sup> Cfr. Vassallo Paleologo F., *Dall'accoglienza alla detenzione amministrativa: gli effetti di uno stato di emergenza permanente*, 9 gennaio 2012, [www.meltingpot.org/articolo17260.html](http://www.meltingpot.org/articolo17260.html); ASGI, A.I.C.C.R.E., Caritas Italiana, Communitas Onlus, Ce.S.Pi. (a cura di), *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia quale futuro?*, Acqui Terme, 2011, pag.122; A buon diritto, cit. pag. 280-283.

La capienza del centro di Lampedusa, attualmente utilizzato come CPSA, è ridotta a 300 posti, essendo una parte del centro divenuta inagibile a seguito di un incendio innescato da un gruppo di migranti tunisini il 20 settembre 2011 nel corso di una protesta contro l'eccessiva lunghezza della permanenza nel centro, che per altro stava ospitando in quei giorni circa 1.200 persone, molte di più di quante potrebbe accogliere.<sup>38</sup>

I CDA (ex CTA istituiti con il Dlgs. 454/1995 poi convertito con la legge n. 563/95 nota come legge Puglia) ospitano i migranti appena arrivati in attesa della definizione del loro status giuridico mentre i CARA sono strutture introdotte dalla legge n. 92/2008, finalizzate ad ospitare i richiedenti asilo privi di documenti, che si sono sottratti al controllo di frontiera o che sono stati colpiti da provvedimento di espulsione, per consentire la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

Tavola 3.2 Capienza teorica CDA CARA.

CDA CARA Bari Palese	744
CDA CARA Brindisi Restinco	128
CDA CARA Caltanissetta Pian Del Lago	456
CDA CARA Crotone	729
CDA CARA Foggia Borgo Mezzanone	776
CARA Gradisca	138
CARA Castel Nuovo di Porto	650
CARA Trapani Salina Grande	260
<b>TOTALE</b>	<b>3881</b>

Fonte: Elaborazioni Lunaria su dati Ministero dell'Interno – Avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei Cie emessi tra il 27 dicembre 2009 e il 13 marzo 2013

I posti disponibili nei CARA risultano 3.881. Cinque strutture del sistema di accoglienza attualmente ospitano sia un CDA che un CARA. Nell'estate 2011 la capienza dei CDA di Crotone e Bari Palese è stata ampiamente superata: le due strutture hanno ospitato in alcuni momenti più di 1.200 persone.<sup>39</sup>

Della funzione dei CIE si è già detto. Attualmente risultano operativi dieci centri che possono ospitare effettivamente fino a 1.695 persone. Il CIE di Brindisi Restinco, Catanzaro Lamezia Terme e il centro Serraino Vulpitta di Trapani sono infatti stati rispettivamente chiusi nel giugno, nel settembre e nel maggio 2012. Mentre il CIE di Caltanissetta Pian Del Lago, chiuso nel dicembre 2009, è stato riaperto nel marzo 2012.

<sup>38</sup> Per la ristrutturazione del centro risultano stanziati 6,9 milioni di euro (4,025 provenienti dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e 2,774 di cofinanziamento nazionale) nell'ambito del PON Sicurezza per lo sviluppo del sud 2007-2013. La fine dei lavori è prevista per il 31 marzo 2014. Cfr. [www.opencoesione.gov.it/progetti/2mint21sic25/](http://www.opencoesione.gov.it/progetti/2mint21sic25/)

<sup>39</sup> A buon diritto, cit. pag.293.

**Tavola 3.3 Capienza teorica dei CIE. Anni 2009-2012**

Provincia	2009	2010	2011	2012
Bari	196	196	196	196
Bologna	95	95	95	95
Brindisi	83	83	83	83
Caltanissetta Pian Del Lago	96	96	96	96
Catanzaro Lamezia Terme	80	80	80	80
Crotone	124	124	124	124
Gradisca d'Isonzo	248	248	248	248
Lampedusa	200	200	0	0
Milano	132	132	132	132
Modena	60	60	60	60
Roma	364	364	364	364
Torino	90	90	180	180
Trapani Serraino Vulpitta	43	43	43	43
Trapani Milo	-	-	204	204
<b>Totale</b>	<b>1.811</b>	<b>1.811</b>	<b>1.905</b>	<b>1.905</b>

Fonte: Elaborazioni Lunaria su dati Ministero dell'Interno – Avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei Cie emessi tra il 27 dicembre 2009 e il 13 marzo 2013

*Note*

*Caltanissetta Pian Del Lago chiuso nel novembre 2009 riaperto nel marzo 2012*

*Gradisca: capienza a 248 posti dal 2 marzo 2009*

*Torino: capienza a 180 nella seconda metà 2009*

*Lamezia Terme: chiuso nel settembre 2012*

*Brindisi Restinco: chiuso nel giugno 2012*

*Trapani Serraino Vulpitta: chiuso nel maggio 2012*

*Trapani Milo: aperto nel luglio 2011*

*Lampedusa: dal 2011 è utilizzato come CPSA*

Alle strutture indicate nelle tavole precedenti, nel 2011 si sono aggiunte quelle istituite temporaneamente nel corso della cosiddetta emergenza Nord-Africa per far fronte all'arrivo dei migranti provenienti dalla Tunisia e dalla Libia. Sono tendopoli, come quella di Manduria in provincia di Taranto, di Palazzo San Gervasio in provincia di Potenza e di Kinisia in provincia di Trapani; ex caserme come quelle di Santa Maria Capua Vetere in provincia di Caserta, Venezia, Civitavecchia, Bari; "residence" utilizzati in parte come CARA in parte come Centri di identificazione, come quello di Mineo, in Sicilia, o "navi prigione" come le tre navi Audacia, Moby Vincent e Moby Fantasy ormeggiate nel porto di Palermo a fine settembre 2011, dove sono stati rinchiusi per giorni più di 700 immigrati tunisini.

A queste si sono aggiunti i centri governativi facenti funzione di CARA introdotti con il "Piano nazionale per l'emergenza" varato dall'allora Ministro dell'Interno Maroni la cui attuazione fu affidata alla Protezione Civile.<sup>40</sup>

Due delle strutture temporanee istituite nel 2011 sono state destinate ad ampliare il sistema dei CIE. L'11 dicembre 2012 è stato infatti approvato il progetto per la creazione del CIE di S. Maria Capua Vetere la cui capienza prevista è di 200 posti; l'inizio dei lavori è programmato entro aprile 2013.

<sup>40</sup> Per una ricostruzione della gestione della cosiddetta "emergenza Nord-Africa" si vedano: Olivieri M.S., "L'accoglienza frantumata sotto il peso dell'emergenza" in Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino 2011, ag. 35-44; A buon diritto cit. pag. 27-59.

Così come è stato approvato il progetto per la creazione di un CIE a Palazzo S.Gervasio (Potenza) con una capienza di 150 posti; l'inizio dei lavori è previsto entro marzo 2013.<sup>41</sup>

La normativa che regola l'intero sistema deriva dunque da una pluralità di provvedimenti che non sempre definiscono puntualmente i tempi massimi di permanenza nelle strutture, le modalità di trattenimento dei migranti e i diritti di assistenza che a questi devono essere riconosciuti: è il caso dei CPSA e dei CDA. Una "normativa incerta e lacunosa" che si presta a "interpretazioni difformi e ad applicazioni discrezionali" e all'attuazione di "forme di detenzione arbitraria".<sup>42</sup>

## Il sistema di finanziamento

Il sistema di finanziamento e di gestione dei CIE deve essere necessariamente collocato in questo quadro di insieme perché, come vedremo, i capitoli del bilancio dello Stato sui quali sono allocate le risorse destinate a finanziare queste strutture non consentono di scorporarle dal complesso dei finanziamenti destinati all'intero sistema (CDA, CPSA, CARA, CIE).

I capitoli di spesa pertinenti sono collocati nel bilancio del Ministero dell'Interno. L'analisi del Rendiconto generale dello Stato articolato per capitoli di spesa consente di individuarli.<sup>43</sup>

Nel periodo di riferimento che abbiamo scelto per l'analisi (anni 2005-2011) la numerazione e la denominazione dei capitoli pertinenti hanno subito alcune variazioni (anche a seguito delle modifiche normative intervenute), ma è stato in ogni caso possibile riaggregare i dati di bilancio "seguendo" nel corso del tempo le quattro voci di spesa rilevanti.<sup>44</sup>

La prima è quella che fa riferimento alle "Spese per l'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Spese per interventi a carattere assistenziale, anche al di fuori dei centri stessi. Spese per studi e progetti finalizzati all'ottimizzazione ed omogeneizzazione delle spese di gestione." Nel 2005 e nel 2006 essa corrisponde al capitolo di spesa n. 2356, dal 2007 in poi al capitolo n. 2351(2). Ma mentre nei primi tre anni essa comprende le spese di manutenzione ordinaria, dal 2008 queste sono allocate sul capitolo n. 2253(12).

La seconda comprende le "Spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza, di identificazione e di accoglienza, per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo. Spese relative ad acquisto di attrezzature per i centri o ad essi funzionali e per compiti di studio e tipizzazione". Nel 2005 e nel 2006 essa corrisponde al capitolo di spesa n. 7352, a partire dal 2007

<sup>41</sup> Ministero dell'Interno, *Direttiva Generale del Ministro dell'Interno per l'anno 2013*, Allegato pag. 31.

<sup>42</sup> Vassallo Paleologo F., *Da Lampedusa a Mineo, l'emergenza creata dal governo*, [www.terrelibere.org](http://www.terrelibere.org), 29 marzo 2011.

<sup>43</sup> I Rendiconti generali dello Stato sono disponibili sul sito della Ragioneria Generale dello Stato: [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

<sup>44</sup> Per il 2012 non è ancora disponibile il Rendiconto generale dello Stato, per questi motivi abbiamo limitato l'analisi agli anni 2005-2011.

al capitolo n. 7351(2). Fino al 2007 essa comprende le spese di manutenzione straordinaria, dal 2008 queste sono individuabili in dettaglio sul capitolo n. 7351(3).

In sintesi: attivazione, locazione e gestione; costruzione, acquisizione, adattamento degli immobili e acquisto di attrezzature; manutenzione ordinaria e manutenzione straordinaria sono le voci di spesa rintracciabili nel bilancio dello Stato direttamente riferibili ai CIE. Il problema che si pone per chi sia interessato a conoscere le risorse stanziare per finanziare queste strutture è che i capitoli di spesa sopra indicati ricomprendono anche le risorse destinate alla costruzione, all'allestimento e alla gestione dei CDA, dei CARA e dei CPSA.

Complessivamente nei sette anni considerati lo Stato ha impegnato un miliardo di euro per allestire, gestire, mantenere e ristrutturare il sistema dei centri. La gran parte delle risorse, 742,2 milioni di euro, pari al 73,7% del totale, è stata utilizzata per le spese di allestimento, attivazione, locazione, gestione e manutenzione ordinaria; la parte rimanente, 264,5 milioni di euro, pari al 26,3%, è invece stata destinata alle spese di costruzione, acquisizione, completamento e manutenzione straordinaria degli immobili.

Tavola 3.4 Ministero dell'Interno. Impegni di spesa per Cda, Cpsa, Cie, Cara. Anni 2005-2011

	Cap. 2351 (+2253)	Cap. 7351	Totale
2005	54.383.226,81	19.400.000,00	73.783.226,81
2006	69.253.899,29	6.500.000,00	75.753.899,29
2007	87.861.073,57	1.850.000,00	89.711.073,57
2008	140.096.548,31	18.000.000,00	158.096.548,31
2009	127.790.045,00	73.591.677,00	201.381.722,00
2010	123.403.359,90	126.047.256,00	249.450.615,90
2011	139.460.145,56	19.141.441,00	158.601.586,56
<b>TOTALE</b>	<b>742.248.298,44</b>	<b>264.530.374,00</b>	<b>1.006.778.672,44</b>

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato per i valori a consuntivo (anni 2005-2011).

**Nota 1: Descrizione capitoli di spesa**

2351(2): Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Spese per interventi a carattere assistenziale, anche al di fuori dei centri. Spese per studi e progetti finalizzati all'ottimizzazione ed omogeneizzazione delle spese di gestione.

2253 (12): Manutenzione ordinaria degli immobili destinati ai Centri di permanenza temporanea e assistenza, di identificazione e di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo

7351 (2): Spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento, l'adeguamento e la ristrutturazione di immobili e infrastrutture destinati a centri di identificazione ed espulsione, di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo. Spese relative ad acquisto di attrezzature per i centri o ad essi funzionali e per compiti di studio e tipizzazione.

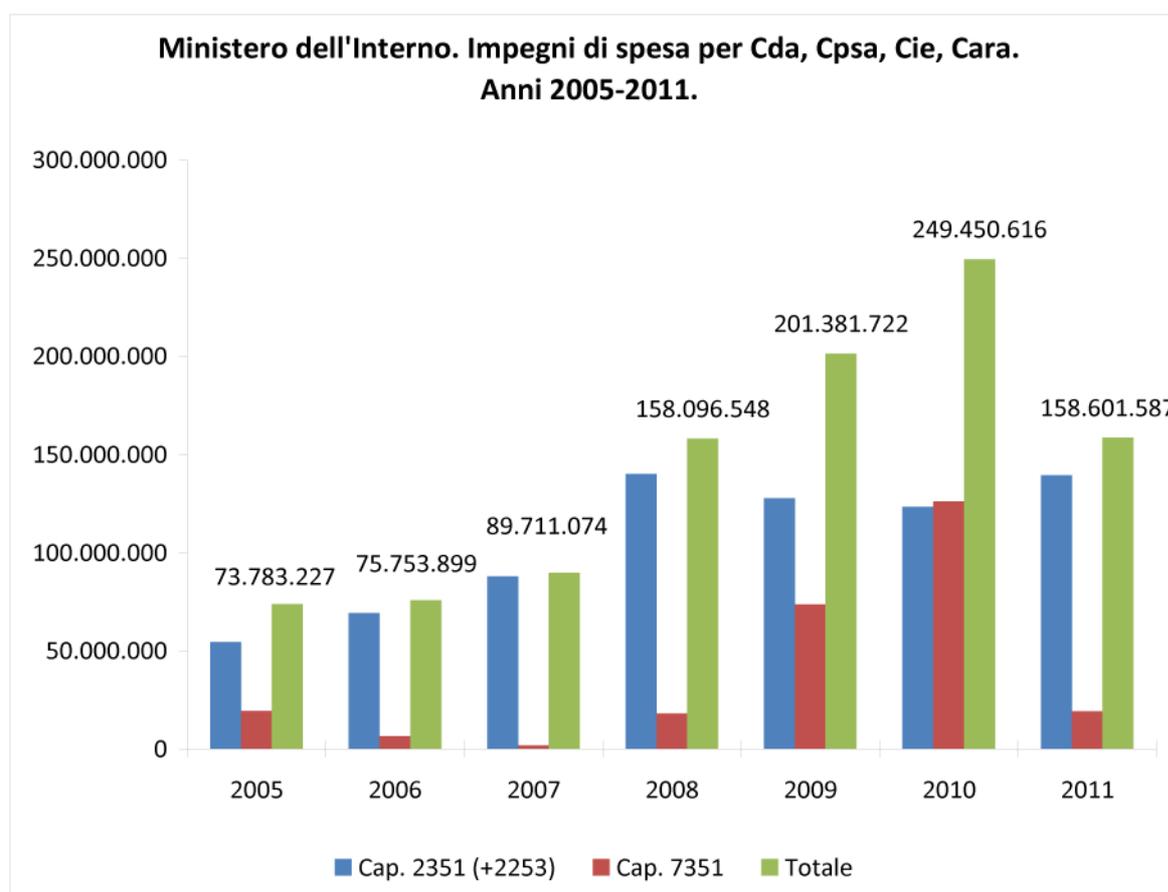
7351 (3): Manutenzione straordinaria degli immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza, di identificazione e di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo

**Nota 2: Numerazione capitoli di spesa**

Nel corso del tempo i capitoli di spesa possono cambiare numerazione; nella tavola sono riportati i valori corrispondenti alla somma dei capitoli che anche con diversa numerazione intervengono nei vari anni a finanziare il sistema.

Nel 2011 è stato sommato al 2351 il capitolo 2254 (estinzione debiti pregressi gestione cie)

Nel corso degli anni, le risorse impegnate sono cresciute notevolmente: dai 73,7 milioni di euro impegnati nel 2005 siamo passati ai 158,6 milioni di euro impegnati nel 2011. Il 2008 è l'anno in cui la spesa ha registrato un incremento repentino raddoppiando rispetto all'anno precedente. Ulteriori incrementi hanno caratterizzato il 2009 e il 2010 mentre nel 2011 una secca riduzione ha riportato la spesa ai livelli del 2008 nonostante il 2011 sia stato l'anno della cosiddetta "emergenza Nord-Africa". Questa infatti è stata affrontata utilizzando fondi speciali gestiti dalla Protezione civile.



Un'informazione che non si evince dalla mera lettura del bilancio, ma dai testi delle direttive generali del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (Ministero dell'Interno) per gli anni 2005 e 2006 riguarda "la realizzazione di strutture ricettive utili per l'accoglienza degli immigrati nei paesi di provenienza e/o transito dei flussi migratori". Secondo le direttive una parte delle risorse allocate nel 2005 e nel 2006 sul capitolo n. 7352 (poi 7351) è stata utilizzata per realizzare "strutture di accoglienza" nei paesi di provenienza. Non sono qui specificati l'ammontare e i paesi coinvolti, ma gli atti parlamentari consentono di riferire queste risorse al sostegno italiano alla costruzione di due centri in Libia a Ghat e Kufrah.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Cfr. Nota introduttiva all'Allegato n.8 della proposta di legge finanziaria 2006 relativa al Centro di responsabilità CR4 Libertà civili e Immigrazione.

Per gli anni 2008-2011 il maggiore dettaglio delle voci di bilancio consente di individuare le spese sostenute per le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria dei centri pari, rispettivamente, a 2,9 e a 4,2 milioni di euro per un totale complessivo di 7,1 milioni di euro.

**Tavola 3.5 Spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili destinati ai Centri di permanenza temporanea e assistenza, di identificazione e di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo. Anni 2008-2011**

Capitolo di spesa	Descrizione sintetica	COMPETENZA	COMPETENZA	COMPETENZA	COMPETENZA	Totale
		2008	2009	2010	2011	
2253 (12)	Manutenzione ordinaria	919.940,91	749.337,00	741.504,90	509.383,21	2.920.166,02
7351 (3)	Manutenzione straordinaria	1.800.000,00	999.117,00	1.000.000,00	470.239,00	4.269.356,00
<b>TOTALE</b>		<b>2.719.940,91</b>	<b>1.748.454,00</b>	<b>1.741.504,90</b>	<b>979.622,21</b>	<b>7.189.522,02</b>

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato per i valori a consuntivo (anni 2005-2011).

2253 (12)	Manutenzione ordinaria degli immobili destinati ai Centri di permanenza temporanea e assistenza (poi CIE), di identificazione e di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo
7351 (3)	Manutenzione straordinaria degli immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza (poi CIE), di identificazione e di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo

Sebbene i capitoli di spesa considerati finanzino l'intero sistema di accoglienza, non è improprio pensare che gran parte delle risorse qui allocate siano destinate all'accoglienza dei cittadini stranieri irregolari, come testimonia la Corte dei Conti. Nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, nel capitolo dedicato all'analisi del bilancio del Ministero dell'Interno, la Corte specifica infatti che: "Con le risorse allocate al capitolo 2351/2 sono state finanziate le convenzioni stipulate dalle prefetture per la gestione dei centri di trattenimento, di accoglienza e di identificazione per stranieri irregolari. Per i servizi di mediazione linguistica sono state stipulate due convenzioni, rispettivamente per circa 460 e per 133 milioni. Inoltre, con una convenzione con il Corpo Italiano di Soccorso dell'Ordine di Malta (CISOM) è stata concordata una collaborazione per operazioni di soccorso in mare a favore di stranieri in precarie condizioni di salute che giungono sulle coste di Lampedusa. Peraltro, lo stanziamento iniziale di circa 111 milioni, successivamente integrato per complessivi 122,6 milioni, non è risultato sufficiente a coprire le spese per le convenzioni stipulate nel corso dell'anno in esame ed a garantire il corretto funzionamento dei Centri, anche perché è stato necessario ripianare i debiti relativi agli esercizi 2008 e 2009; a tal fine si è fatto ricorso all'istituto del riconoscimento di debito per circa 29 milioni." E ancora: "Sul capitolo 7351, per le attività connesse con la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili ed infrastrutture destinati ai Centri, sono stati spesi circa 60 milioni." In una nota viene specificato che "in particolare, l'Amministrazione ha provveduto alla ricostruzione di un padiglione nel Centro di Lampedusa".<sup>46</sup>

Purtroppo le relazioni della Corte per gli anni precedenti e successivi non presentano un livello analogo di dettaglio né sono state realizzate negli ultimi anni relazioni specifiche sulla gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione come quelle pubblicate dalla stessa Corte dei Conti per gli anni 2002, 2003 e 2004.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2010*, Parte seconda, sezione seconda, pag. 258.

<sup>47</sup> Corte dei Conti, *Programma di controllo 2002 cit.*; Corte dei Conti, *Programma di controllo 2003 cit.*; Corte dei Conti, *Programma di controllo 2004 cit.*

Se il bilancio dello Stato non consente un ulteriore approfondimento dell'analisi, i bandi emessi dalle Prefetture negli ultimi anni per affidare la gestione dei CIE agli enti gestori forniscono alcune informazioni utili sul sistema di gestione e di funzionamento dei centri che costituisce, è bene sottolinearlo, solo una parte dei costi pertinenti.

## Il sistema di gestione

Il sistema di gestione dei CIE si è andato definendo nel corso degli anni sulla base di un approccio emergenziale e senza essere supportato, almeno nei primi anni di funzionamento, da un modello di riferimento. Il DPR n. 394/1999, regolamento di attuazione del T.U. 286/98, offre alcune indicazioni estremamente generiche in merito affidando ai prefetti l'incarico di provvedere all'allestimento e alla gestione dei Centri "anche mediante la stipula di apposite convenzioni con l'ente locale o con soggetti pubblici o privati che possono avvalersi dell'attività di altri enti, di associazioni del volontariato e di cooperative di solidarietà sociale".<sup>48</sup>

Nel 2002 sono state predisposte delle linee guida per la gestione dei Centri per cercare di armonizzare il sistema di gestione, eliminare gli sprechi, individuare in modo univoco i compiti degli enti gestori e ridurre le spese impreviste.<sup>49</sup> Le linee guida prevedevano, a partire dall'anno 2003, la stipula di convenzioni di durata biennale, fornendo anche dei modelli tipo di convenzione e individuando quattro tipologie di servizi che avrebbero dovuto essere assicurati in ciascun centro: i servizi di assistenza alla persona (servizio generico alla persona; assistenza sanitaria; assistenza psico-sociale e mediazione linguistico culturale; attività amministrativa, di magazzino ecc.; fornitura di effetti personali e letterecchi); i servizi di ristorazione; il servizio di pulizia e igiene ambientale e i servizi di manutenzione della struttura e degli impianti.

L'indicatore scelto per calcolare i costi dei servizi era il costo pro capite/pro die, considerato più trasparente e in grado di garantire maggiore certezza nella previsione di spesa.

Veniva individuato anche il numero minimo di operatori che dovevano essere presenti nei centri a seconda del numero di migranti presenti, ma veniva confermata la prassi di procedere all'individuazione dell'ente gestore sulla base di una trattativa privata e di una gara ufficiosa, lasciando così ampia discrezionalità in merito ai singoli Prefetti.

In realtà i budget messi a disposizione per la gestione dei singoli centri sono rimasti molto diversificati anche negli anni successivi al 2003 come documenta la Corte dei Conti nella Relazione di controllo sull'anno 2004.<sup>50</sup> Mettendo a confronto le convenzioni stipulate con gli enti gestori a partire dall'1 gennaio 2003, la Corte evidenzia infatti l'estrema eterogeneità

<sup>48</sup> DPR.394/1999, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Art. 22.

<sup>49</sup> Ministero dell'Interno, Prot. 3154/ D.C.S. 11.6, Linee guida per la gestione di centri di permanenza temporanea e d'assistenza (cpt) e di centri d'identificazione (cid, già centri d'accoglienza), 5 dicembre 2002.

<sup>50</sup> Corte dei Conti, Programma di controllo 2004 cit. pag.111.

dei costi pro capite/pro die previsti nelle diverse convenzioni: i 37,92 euro a persona previsti nella convenzione di Lampedusa (allora operante come CPTA) diventano 63,40 a Caltanissetta, 80,70 a Bologna e, a seconda del numero di migranti ospitati, da 69,50 a 99,29 a Modena. Eterogeneità difficilmente giustificabile con la differenza del livello del costo della vita richiamata in Parlamento dal prefetto Annamaria D'Ascenzo, allora Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.<sup>51</sup>

Le cose non sono cambiate negli anni successivi come testimonia il rapporto pubblicato proprio in questi giorni da MEDU.

**Prospetto 3.6a. I costi pro capite pro die monitorati dall'associazione MEDU**

CIE	Ente gestore	Importo giornaliero per trattenuto (in euro) e periodo della convenzione
Bari	Associazione Operatori Emergenza Radio	25 (2009-2012)
Bologna	Consorzio Oasi	28,5 (2012-2015)
Caltanissetta	Cooperativa Albatros 1973	-
Crotone	Misericordie d'Italia	21,4 (2012-2015)
Gradisca d'Isonzo	Consorzio Connecting People	42 (2008-2011)
Lamezia Terme	Cooperativa Malgrado Tutto	46 (2009-2012)
Milano	Croce Rossa Italiana	60 (2010-2013)
Modena	Consorzio Oasi	29 (2012-2015)
Roma	Cooperativa Auxilium	41 (2010-2013)
Torino	Croce Rossa Italiana	47 (2011-2014)
Trapani Milo	Consorzio Oasi	27 (2012-2015)

Fonte: Medici per i Diritti Umani. *Arcipelago CIE. Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*. Infinito Edizioni, maggio 2013. Medici per i Diritti Umani su dati forniti dagli enti gestori.

**Il sistema di gestione è rimasto molto diversificato sino a quando con Decreto Ministeriale il 21 novembre 2008 è stato adottato un nuovo schema di capitolato di gara di appalto unico che oggi regola gli appalti per la gestione dei CPSA, CDA, CIE e CARA.<sup>52</sup>**

**Il nuovo schema introduce esplicitamente (art.7) il ricorso all'emanazione di avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei Centri e, ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.**

**Il prezzo dell'appalto viene calcolato sulla base di un canone annuo rapportato alla capien-**

<sup>51</sup> Il Prefetto, chiamata a spiegare la differenza dei costi davanti al Comitato Schengen, dichiarò: "È chiaro ed evidente che, quando parliamo di un costo di 60-70 euro pro die e pro capite, nel costo non è compreso solo il vitto, l'alloggio e il vestiario che assicuriamo alle persone, ma anche il costo dei mediatori culturali, degli interpreti e dei medici. Tutto questo è compreso in quel costo pro die e pro capite, è una media statistica. Comunque, esiste sicuramente una differenza fra il nord e il sud: perché il primo è più caro del secondo, anche in termini di costo delle persone." Cfr. Seduta del 15/11/2005, *Resoconto stenografico, Audizione del prefetto Alessandro Pansa, vicecapo della Polizia e direttore centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno e del prefetto Anna Maria D'Ascenzo, capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno presso il Comitato Schengen*, pag. 6-7

<sup>52</sup> Il Decreto ministeriale, lo schema di capitolato nonché i relativi allegati sono disponibili sul sito del Ministero dell'Interno: [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/immigrazione/0681\\_2008\\_11\\_28\\_capitolato\\_centri\\_accoglienza.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0681_2008_11_28_capitolato_centri_accoglienza.html)

za teorica della struttura moltiplicato per tre annualità. Il calcolo così effettuato porta alla definizione del prezzo massimo per l'erogazione dei servizi richiesti e costituisce l'importo messo a base d'asta.

Il pagamento del corrispettivo viene invece calcolato sulla base delle presenze effettive nei Centri, ma se la differenza tra la capienza teorica e quella effettiva è inferiore al 10%, il corrispettivo rimane invariato (art. 10). Nel caso in cui la capienza effettiva sia invece inferiore del 50% rispetto a quella teorica per più di 30 giorni consecutivi, l'ente gestore può richiedere la sospensione del contratto. La tipologia dei servizi richiesti agli enti gestori prevede servizi di gestione amministrativa e di minuta assistenza e manutenzione (registrazione dei migranti e dei visitatori, archiviazione dei dati, tenuta del magazzino, interventi di manutenzione di costo non superiore ai 1.000 euro); servizi di assistenza generica alla persona (mediazione linguistica e culturale, informazioni sulla normativa dell'immigrazione, informazione sulle regole interne al centro, distribuzione dei pasti e, qualora necessario, assistenza ai minori, neonati ed altri); servizi di assistenza sanitaria (screening medico di ingresso, primo soccorso sanitario in apposito presidio medico, possibili trasferimenti in ospedali, fornitura di medicine e di apparecchiature sanitarie); servizi di pulizia e di igiene ambientale (pulizia locali, disinfezioni e disinfestazioni, raccolta e smaltimento rifiuti speciali); fornitura di vitto, di prodotti per l'igiene personale, vestiti, generi di conforto. I servizi sopra citati devono essere assicurati nell'arco delle 24 ore giornaliere articolate nel servizio diurno, che va dalle ore 08,00 alle ore 20,00 e in quello notturno, che va dalle ore 20,00 alle ore 08,00. Se, a partire dalla fine del 2008, si è consolidata la prassi di ricorrere all'emanazione di avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei Centri, i ricorsi presentati dai partecipanti non aggiudicatari contro gli esiti degli avvisi, le disfunzioni conseguenti alle proteste che si sono verificate in alcuni Centri e che in alcuni casi hanno determinato l'inagibilità di parte o del complesso delle strutture, i casi in cui gli enti gestori individuati sono risultati scarsamente affidabili, fanno sì che i costi di gestione dei Centri risultino ancora oggi poco trasparenti.

Per altro permane una sostanziale reticenza delle Prefetture a fornire i testi delle convenzioni stipulate con gli enti gestori ai soggetti terzi (rappresentanti del Parlamento, associazioni di tutela, operatori dell'informazione) interessati a consultarle.

La pubblicazione di avvisi pubblici di gara per la gestione dei CIE consente però, quanto meno, di avere un quadro delle dimensioni economiche delle gare di appalto pubblicate dal dicembre 2008 a oggi. Nel prospetto che segue abbiamo raccolto alcune informazioni strutturali per ciascuno dei bandi pubblicati: località e tipologia giuridica del centro considerato, date di pubblicazione e di scadenza del bando, durata prevista della convenzione, data prevista per l'inizio dell'appalto (quando specificata), importo complessivo e annuale dell'appalto, spesa pro capite/pro die (quando indicata), numero di posti disponibili all'interno dei Centri (sulla base del quale viene calcolato il prezzo dell'appalto).

Nella raccolta dei dati sono stati considerati solo gli avvisi pubblici che hanno avuto come oggetto la gestione dei CIE, ma in quattro casi (i due bandi relativi al centro di Caltanissetta

Pian Del Lago e nei casi di Gradisca d'Isonzo e di Crotona Isola di Capo Rizzuto) è stato emesso un unico bando per l'affidamento della gestione di diverse tipologie di Centri.

Prospetto 3.6 Avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei Cie emessi tra il 27 dicembre 2008 e il 13 marzo 2013

Centro	Tipologia	Data pubblicazione e bando	Data scadenza bando	Durata convenzione	Data inizio appalto	Importo complessivo appalto (al netto dell'Iva)	Importo annuale appalto	Spesa pro capite pro die massima	Numero posti disponibili
Torino	CIE	n.d.	29/01/2008	3 anni	Su comunicazione Prefettura	4.600.000,00	1.533.333,33	non indicata	90, 180 dal 7 aprile 2010
Catanzaro Lamezia T.	CIE	15/01/2009	10/02/2009	3 anni	Data di sottoscrizione	3.582.000,00	1.194.000,00	non indicata	86
Trapani Serraino Vulpitta	CIE	n.d.	10/02/2009	3 anni	Su comunicazione Prefettura	2.780.000,00	926.666,67	non indicata	43
Bari-Palese	CIE	15/01/2009	12/02/2009	3 anni	01-ott-09	5.310.000,00	1.770.000,00	non indicata	196
Modena	CIE	n.d.	13/02/2009	3 anni	Data di sottoscrizione	4.288.644,66	1.429.548,22	non indicata	60
Bologna	CIE	n.d.	16/02/2009	3 anni	Data di sottoscrizione	5.550.000,00	1.850.000,00	non indicata	95
Caltanissetta Pian del Lago	CIE CDA CARA	n.d.	24/02/2009	3 anni	Su comunicazione Prefettura	18.500.000,00	6.166.666,67	non indicata	552 posti di cui 360 per il CDA, 96 per il CARA e 96
Roma Ponte Galeria	CIE	n.d.	02/03/2009	3 anni	Data di sottoscrizione	18.527.400,00	6.175.800,00	non indicata	360
Crotona Isola di Capo Rizzuto, loc. S. Anna	CIE	03/04/2009	27/04/2009	3 anni	Data di sottoscrizione	4.331.863,80	1.443.954,60	non indicata	124
Milano	CIE	26/03/2010	29/04/2010	3 anni	Data di sottoscrizione	8.451.000,00	2.817.000,00	non indicata	132
Gorizia Gradisca d'Isonzo	CIE CARA	23/12/2010	31/01/2011	3 anni	01-mar-11	15.020.921,12	5.006.973,71	non indicato	248 per CIE 138 per CARA
Trapani Milo	CIE	n.d.	27/12/2011	3 anni	01-gen-12	6.609.600,00	2.203.200,00	30 iva compresa	204
Trapani Serraino Vulpitta	CIE	09/02/2012	12/03/2012	3 anni	01-apr-12	1.393.200,00	464.400,00	30 + iva	43
Modena	CIE	16/02/2012	15/03/2012	3 anni	Data di sottoscrizione	1.971.000,00	657.000,00	30 + iva	60
Catanzaro Lamezia T.	CIE	08/03/2012	30/03/2012	3 anni	01-mag-12	1.971.000,00	657.000,00	30 + iva	60
Bologna	CIE	19/03/2012	19/04/2012	3 anni	non specificato	3.120.750,00	1.040.250,00	30 + iva	95
Caltanissetta Pian del Lago	CIE CDA CARA	07/05/2012	28/05/2012	3 anni	01-ago-12	18.133.200,00	6.044.400,00	30 + iva	552 posti: di cui 360 per il CDA, 96 per il CARA e 96
Crotona Isola di Capo Rizzuto, loc. S. Anna	CDA-CIE-CARA	18/05/2012	15/06/2012	3 anni	01-ago-12	28.021.050,00	9.340.350,00	30 + iva	853 posti: di cui 601 per il CDA, 128 per il CARA 124 per il
Bari Palese	CIE	31/07/2012	04/09/2012	3 anni	01/10/2012	3.679.200,00	1.226.400,00	30 + iva	112
Roma Ponte Galeria	CIE	11/03/2013	10/04/2013	3 anni	Su comunicazione Prefettura	11.826.000,00	3.942.000,00	30 + iva	360

Fonte: ns elaborazioni su dati desunti dagli Avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei Cie emessi tra il 27 dicembre 2009 e il 13 marzo 2013

Occorre subito dire che il prospetto non è esaustivo. Non è stato infatti possibile reperire il bando relativo all'affidamento della gestione del CIE di Brindisi Restinco né il bando che avrebbe dovuto rinnovare la convenzione per la gestione del CIE di Torino, scaduta nel 2011.

L'analisi dei bandi è cionondimeno utile perché consente di evidenziare alcuni elementi di criticità che sembrano caratterizzare ancora il sistema di gestione.

1) In alcuni casi tra la data di pubblicazione e la data di scadenza del bando intercorre un periodo di tempo breve (si vedano i dati relativi ai bandi per il CIE di Lamezia T., di Bari Palese, di Crotone o di Caltanissetta Pian Del Lago): per l'elaborazione di progetti così impegnativi un periodo di tre settimane sembra eccessivamente limitato a meno che non si intenda favorire l'ente gestore attuale.

2) Tutti i bandi di gara prevedono una durata triennale delle convenzioni di servizio ma non in tutti i casi è indicata nel bando la data prevista per l'avvio della nuova convenzione il che segnala una persistente difficoltà nella programmazione della gestione.

3) Dal dicembre 2011 in poi tutti i bandi prevedono un costo pro capite/pro die massimo pari a 30 euro più Iva.

**Tavola 3.7 Avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei Cie emessi tra il 27 dicembre 2008 e l'11 marzo 2013. Importi complessivi, annuali e mensili per l'esecuzione del "servizio".**

Centro	Tipologia del servizio in appalto	Importo complessivo solo competenza CIE	Importo annuale solo competenza CIE	Importo mensile solo competenza CIE
Bari Palese	CIE	3.679.200,00	1.226.400,00	102.200,00
Bari-Palese	CIE	5.310.000,00	1.770.000,00	147.500,00
Bologna	CIE	5.550.000,00	1.850.000,00	154.166,67
Bologna	CIE	3.120.750,00	1.040.250,00	86.687,50
Caltanissetta Pian del Lago	CIE CDA	3.217.391,30	1.072.463,77	89.371,98
Caltanissetta Pian del Lago	CIE CDA	3.153.600,00	1.051.200,00	87.600,00
Catanzaro Lamezia T.	CIE	3.582.000,00	1.194.000,00	99.500,00
Catanzaro Lamezia T.	CIE	1.971.000,00	657.000,00	54.750,00
Crotone Isola di Capo Rizzuto, loc. s. Anna	CIE	4.331.863,80	1.443.954,60	120.329,55
Crotone Isola di Capo Rizzuto, loc. s. Anna	CDA-CIE-	4.078.180,99	1.359.393,66	113.282,81
Gorizia Gradisca d'Isonzo	CIE CARA	9.650.747,25	3.216.915,75	268.076,31
Milano	CIE	8.451.000,00	2.817.000,00	234.750,00
Modena	CIE	4.288.644,66	1.429.548,22	119.129,02
Modena	CIE	1.971.000,00	657.000,00	54.750,00
Roma Ponte Galeria	CIE	18.527.400,00	6.175.800,00	514.650,00
Roma Ponte Galeria	CIE	11.826.000,00	3.942.000,00	328.500,00
Torino	CIE	4.600.000,00	1.533.333,33	127.777,78
Trapani Milo	CIE	6.609.600,00	2.203.200,00	183.600,00
Trapani Serraino Vulpitta	CIE	2.780.000,00	926.666,67	77.222,22
Trapani Serraino Vulpitta	CIE	1.393.200,00	464.400,00	38.700,00
<b>TOTALE</b>		<b>108.091.578,00</b>		

Fonte: elaborazioni Lunaria su dati desunti dai testi degli avvisi pubblici per l'affidamento dei Cie disponibili sul sito del Ministero dell'Interno.

L'effetto del provvedimento di *spending review* adottato in quell'anno da parte del Governo, ha infatti indotto il Ministero dell'Interno a tagliare i costi di funzionamento dei Centri imponendo una spesa pro capite/pro die massima molto più bassa rispetto a quella che aveva caratterizzato la gestione dei Centri negli anni precedenti. Tali tagli hanno contri-

buito a peggiorare ulteriormente le condizioni di vita dei migranti all'interno dei CIE. Garantire infatti con un costo di 30 euro pro capite/pro die la qualità di tutti i servizi previsti nel capitolato di appalto risulta impossibile.<sup>53</sup>

Il Ministero dell'Interno, nel periodo intercorrente tra il 27 dicembre 2008 e il 13 aprile 2013, ha pubblicato delle gare di appalto per l'affidamento della gestione dei CIE per un valore complessivo pari a 108 milioni di euro più Iva.<sup>54</sup>

Il non allineamento dei tempi di pubblicazione dei bandi e della durata delle relative convenzioni non consente di calcolare precisamente i costi annuali effettivamente previsti per la gestione dei Centri. Considerando però i dati desunti dagli avvisi pubblici analizzati è possibile stimare per gli anni 2010, 2011 e 2012, l'entità degli stanziamenti destinati a supportare la gestione dei CIE effettivamente funzionanti nell'ipotesi teorica che siano stati utilizzati tutti i posti disponibili in tutti i giorni dell'anno ovvero i Centri abbiano funzionato a regime. A regime gli stanziamenti per la sola gestione dei Centri sarebbero stati pari a circa 19 milioni di euro per l'anno 2010, a 25 milioni di euro per l'anno 2011 e a 24 milioni di euro per l'anno 2012.

È possibile inoltre fare una stima degli stanziamenti necessari per finanziare il sistema di gestione degli anni successivi ipotizzando che il costo medio pro capite/pro die massimo fissato per il mantenimento di ciascun migrante all'interno dei CIE resti quello indicato nei bandi pubblicati nell'anno 2012 pari a 30 euro + Iva.

Se il sistema mantenesse una capienza teorica invariata rispetto a quella del 2012 occorrerebbero per il solo funzionamento dei Centri stanziamenti pari ad almeno 25,1 milioni di euro (Iva compresa).

A questi stanziamenti dovrebbero però aggiungersi quelli per coprire i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria e per la retribuzione del personale di pubblica sicurezza addetto alla sorveglianza dei Centri. I primi, come abbiamo detto, sono parzialmente identificabili, almeno a partire dal 2008, nel bilancio dello Stato.

La quantificazione dei secondi è invece molto difficile da realizzare perché nel bilancio dello Stato la relativa spesa non è allocata su un capitolo di bilancio apposito che consenta

<sup>53</sup> Lo stesso Ministero dell'Interno esplicita gli effetti dei provvedimenti di spending review sul finanziamento del sistema di gestione dei CIE: "La situazione del Dipartimento nell'anno 2011 ha risentito degli effetti delle manovre di contenimento della spesa pubblica che hanno caratterizzato la politica finanziaria negli ultimi anni e che hanno inciso particolarmente sulla capacità di spesa in taluni settori impegnati a fronteggiare esigenze insopprimibili. Infatti, la costante sottostima delle dotazioni di bilancio rispetto alle reali esigenze ha generato problematiche gestionali significative soprattutto nell'ambito degli interventi legati al fenomeno emergenziale migratorio, che affronta spese indifferibili e non programmabili. (...) Particolarmente problematica è stata la gestione del capitolo 2351/2, riferito alle spese per l'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di accoglienza e di identificazione ed espulsione per stranieri irregolari, già interessato da una situazione debitoria pregressa nel tempo a seguito delle diverse misure di contenimento disposte". Cfr. Ministero dell'Interno, *Piano della performance 2012-2014*, pag. 36-37.

<sup>54</sup> Per stimare l'entità delle risorse destinate al finanziamento dei CIE nei bandi che prevedevano l'affidamento della gestione anche di altre tipologie di centri, abbiamo calcolato il costo medio pro capite pro/die per ciascun posto disponibile moltiplicandolo per il numero di posti messi a disposizione solo per i CIE.

di individuarla. Il numero di operatori delle Forze dell'Ordine addetti alla vigilanza dei Centri, ma anche all'espletamento delle pratiche amministrative, varia a seconda delle dimensioni dei Centri e delle loro condizioni di sicurezza. Ad esempio, presso il CIE di Ponte Galeria operano tra i 20 e i 25 operatori su quattro turni per un totale di circa 80-100 persone alle quali si aggiunge il personale addetto alle attività di foto segnalamento e di identificazione; a Lamezia Terme, attualmente chiuso, operavano a presidio permanente della struttura 60 effettivi tra Esercito e Polizia che si alternavano con turni di 15 persone. L'unico dato complessivo ufficiale disponibile resta ancora una volta quello fornito dalla Corte dei Conti in relazione all'anno 2004. "L'Amministrazione ha comunicato che per lo svolgimento dei compiti di vigilanza presso i centri di permanenza temporanea, nelle province di Agrigento, Brindisi, Bologna, Caltanissetta, Catanzaro, Lecce, Milano, Modena, Roma, Torino e Trapani, sono stati impiegati 800 operatori, appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed alla Guardia di Finanza, per una spesa complessiva stimata di circa 26,3 milioni di euro".<sup>55</sup>

Considerando che il numero dei CIE attivi negli anni successivi è sempre stato pari o superiore a quello del 2004, è presumibile che la spesa per il personale di vigilanza sia stata almeno pari, ma molto più probabilmente superiore, ai 26,3 milioni di euro quantificati dalla Corte dei Conti nel lontano 2004.

Infine, anche se ne parliamo più diffusamente in un'altra parte del rapporto, dobbiamo ricordare che tra i costi collegati al sistema dei centri di detenzione devono essere considerate anche le spese di missione del personale di scorta che effettua i trasferimenti interni e i rimpatri forzati. Anche queste sono difficili da quantificare. Con riferimento all'anno 2004, nel 2005, l'allora sottosegretario all'Interno, con delega per l'immigrazione, Michele Saponara, in risposta a una interrogazione parlamentare presentata dall'on. Delmastro delle Vedove, quantificò i costi di missione per il personale di polizia impegnato nei servizi di scorta addetti all'esecuzione del rimpatrio coatto di 4.900 migranti in 3.741.666,71 euro, in 763 euro in media per ciascun rimpatrio eseguito, al netto delle spese di viaggio.<sup>56</sup> Nel corso del tempo sicuramente questo costo medio è aumentato, ma è possibile utilizzare il dato sopra citato per stimare il costo minimo sostenuto dallo Stato negli anni successivi nell'ipotesi teorica che esso sia rimasto invariato.

<sup>55</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2004*, volume II, tomo II, cap. Ministero dell'Interno, pag.32.

<sup>56</sup> Si veda l'interrogazione parlamentare scritta 4/12319 presentata il 17 gennaio 2005 la cui risposta è stata pubblicata il 26 aprile 2005.

**Tavola 3.8 Migranti detenuti nei CIE ed effettivamente rimpatriati e stima dei costi minimi di missione del personale di scorta. Anni 2005-2012**

Anni	Numero migranti detenuti nei CIE effettivamente rimpatriati	Stima costo minimo missioni del personale di scorta
2005	11.087	8.459.381
2006	7.350	5.608.050
2007	4.459	3.402.217
2008	4.320	3.296.160
2009	4.152	3.167.976
2010	3.399	2.593.437
2011	3.880	2.960.440
2012	4.015	3.063.445
<b>TOTALE</b>	<b>42.662</b>	<b>32.551.106</b>

Fonte: nostre elaborazioni



Il costo minimo stimato per gli anni 2005-2012 è pari a 32,5 milioni di euro con un costo totale annuo che tende a decrescere nel corso degli anni parallelamente alla diminuzione del numero di persone detenute nei CIE effettivamente rimpatriate. Nell'intero periodo considerato, sono stati rimpatriati in media dai CIE 6.094 migranti l'anno, ma se consideriamo solo gli ultimi sei anni, che registrano dati più comparabili, la media annuale scende a 4.845 rimpatri l'anno, con un costo medio annuale pari a 3,6 milioni.

## I “risultati” conseguiti

Una valutazione economica dell’impiego delle risorse pubbliche destinate a finanziare il sistema di detenzione amministrativa non può prescindere dalla verifica dei risultati conseguiti. Gli indicatori utili per effettuare tale valutazione sono innanzitutto costituiti dal numero delle persone detenute nei CIE rapportato al numero di rimpatri effettivamente eseguiti, essendo la funzione dei CIE individuata dal legislatore quella di consentire l’esecuzione dei provvedimenti di espulsione coattiva nei casi in cui questa non sia immediatamente eseguibile.

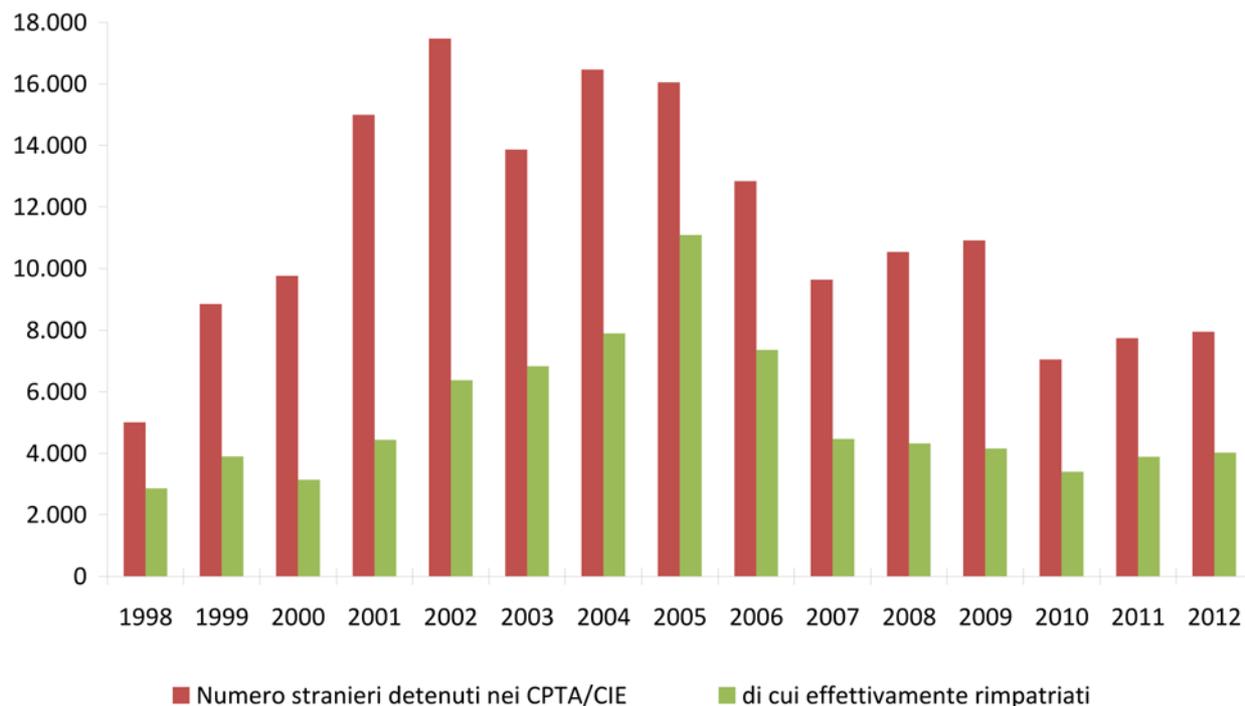
Considerando l’intero periodo di funzionamento del sistema di detenzione meno della metà delle persone detenute nei CIE è stata effettivamente rimpatriata: su 169.126 persone “transitate” nei centri tra il 1998 e il 2012, sono 78.081 (il 46,2%) quelle effettivamente rimpatriate.

**Tavola 3.9** Numero di cittadini stranieri detenuti nei CPTA e nei CIE, numero di cittadini stranieri effettivamente rimpatriati e incidenza dei cittadini rimpatriati su quelli detenuti. Anni 1998-2012.

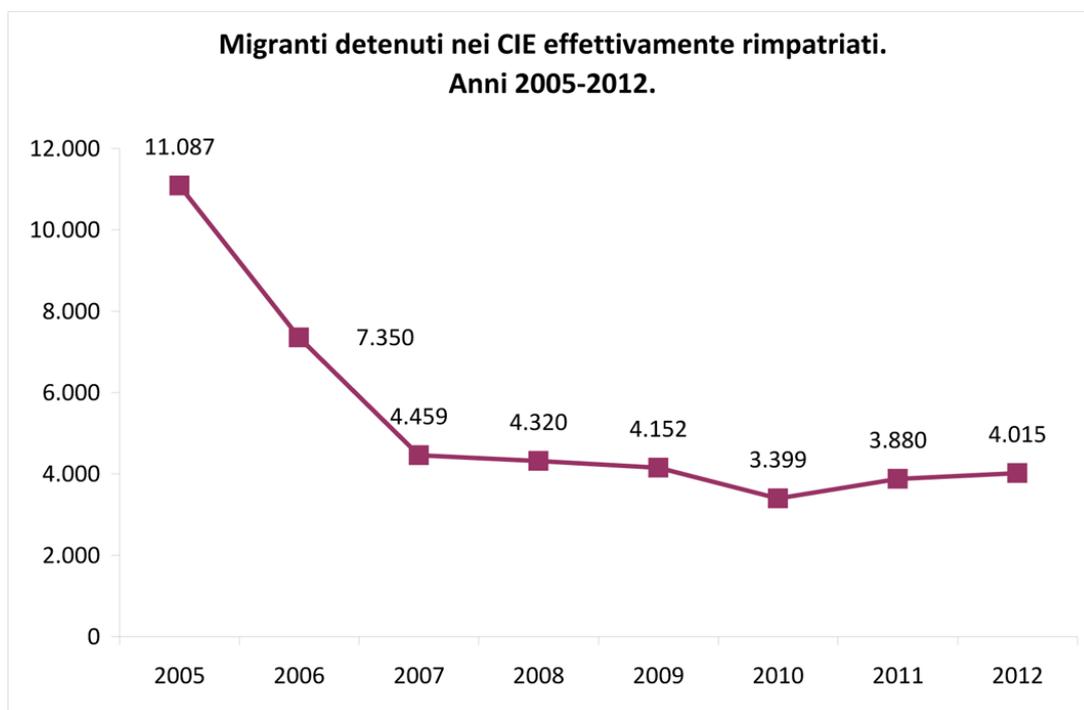
Anni	Numero stranieri detenuti nei CPTA/CIE	di cui effettivamente rimpatriati	% rimpatriati su detenuti
1998	5.007	2.858	57
1999	8.847	3.893	44,0
2000	9.768	3.134	32,1
2001	14.993	4.437	29,6
2002	17.469	6.372	36,5
2003	13.863	6.830	49,3
2004	16.465	7.895	48,0
2005	16.055	11.087	69,1
2006	12.842	7.350	57,2
2007	9.647	4.459	46,2
2008	10.539	4.320	41,0
2009	10.913	4.152	38,0
2010	7.039	3.399	48,3
2011	7.735	3.880	50,2
2012	7.944	4.015	50,5
<b>Totale</b>	<b>169.126</b>	<b>78.081</b>	<b>46,2</b>

Fonti: Per gli anni 1999-2006: Ministero degli Interni, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto*, 2007. Per gli anni 2007-2010: *Medici per i Diritti Umani, L'iniquo ingranaggio dei Cie. Analisi dei dati nazionali completi del 2011 sui centri di identificazione ed espulsione*, luglio 2012. Per gli anni 2011 e 2012: Ministero dell'Interno.

**Numero di cittadini stranieri detenuti nei CPTA e nei CIE, numero di cittadini stranieri effettivamente rimpatriati.  
Anni 1998-2012.**



**Migranti detenuti nei CIE effettivamente rimpatriati.  
Anni 2005-2012.**



Come per altro è stato già evidenziato in altri rapporti, tale risultato sembra confermare che l'istituto della detenzione amministrativa, oltretutto presentare elementi di preoccupazione sul piano della lesione di un diritto costituzionalmente garantito come quello della tutela della libertà personale e sul piano dell'effettiva garanzia dei diritti umani delle persone

detenute, è un sistema inefficace e inefficiente.<sup>57</sup>

Già nel 2007 la stessa Commissione incaricata dal Ministero dell'Interno di procedere ad un'indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e di vivibilità interne ai Centri suggerì nel suo rapporto finale il “superamento” del sistema di detenzione. La Commissione raccomandò che fosse “comunque attuata un'analisi accurata dei costi poiché da quanto emerso i costi complessivi collegati ai trattenimenti risulterebbero estremamente elevati” e constatò che “attraverso un minore utilizzo dei CPTA sarebbe possibile liberare risorse da destinare al rafforzamento delle misure di accoglienza e all'attuazione delle misure alternative all'espulsione”.<sup>58</sup>

Va per altro messo in evidenza che nonostante l'ampliamento dei posti disponibili nel sistema dei centri di detenzione abbia costituito uno degli obiettivi prioritari perseguiti dal Ministero dell'Interno, in particolare dell'ex ministro dell'Interno Maroni, tale ampliamento ha incontrato nel corso del tempo numerosi ostacoli, primo fra tutti l'ostilità di alcune amministrazioni locali ad ospitare i Centri sul proprio territorio. L'ampliamento di alcune strutture realizzato negli ultimi anni (Torino, Gradisca d'Isonzo) e la costruzione di nuovi Centri (Trapani Milo) è stato inoltre accompagnato dalla chiusura di parte o del complesso di altre strutture danneggiate a seguito di rivolte e di incendi o di cui è stata consigliata la chiusura a causa delle pessime condizioni di vivibilità interne (Catanzaro Lamezia Terme).

Ciò ha fatto sì che non vi sia stata una corrispondenza tra la capienza teorica e quella effettiva e che quest'ultima abbia conosciuto una variazione contenuta nel corso degli anni.

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica che persisteranno nei prossimi anni rendono per altro del tutto irrealistico un ampliamento significativo dei posti attualmente disponibili nel breve e medio termine così come l'aumento delle risorse necessarie per eseguire i rimpatri forzati. Né la soluzione per far fronte alle esigenze di bilancio può essere identificata nella progressiva diminuzione dei costi pro capite/pro die. Questa infatti espone i migranti detenuti nei CIE ad un progressivo peggioramento delle condizioni di vita interne ai Centri come hanno documentato le numerose visite effettuate da parte della società civile negli ultimi mesi.

L'abbassamento del budget a disposizione induce infatti gli enti gestori a presentare progetti al massimo ribasso che non consentono di garantire la qualità minima dei servizi. La distribuzione di cibo scadente, la scarsità di accesso alle informazioni di tipo legale, la mancata garanzia del diritto alla salute, il ritardo nei pagamenti del personale (con conseguente ricaduta sulla qualità dei servizi) costituiscono infatti l'immediata conseguenza di appalti

<sup>57</sup> Si vedano in tal senso: Dentico N, Gressi M. cit, Medu 2011 e 2012 cit., A buon diritto 2012 cit.

<sup>58</sup> De Mistura, 2007, cit. pag.15.

di gara che scelgono come priorità il contenimento dei costi. Le testimonianze sono molte.<sup>59</sup> Riportiamo, a mero titolo di esempio, ciò che abbiamo riscontrato direttamente nel corso di una visita effettuata nel CIE di Ponte Galeria.<sup>60</sup>

Secondo quanto ha dichiarato il direttore della cooperativa Auxilium, ente gestore del centro, la convenzione firmata con la Prefettura prevede un costo pro die/pro capite pari a 41 euro (per altro superiore a quello massimo indicato negli ultimi bandi).<sup>61</sup> Circa 32 euro vengono impiegati per pagare il personale (75 tra operatori dell'ufficio legale, dell'amministrazione, del magazzino, del servizio di distribuzione mensa, medici, infermieri e mediatori che ruotano su più turni); 3,5 euro vengono consegnati ai migranti che possono utilizzarli per comprare schede telefoniche o beni di consumo disponibili presso il centro. Per coprire le spese di vitto restano disponibili appena 5 euro al giorno. Non solo. La convenzione non prevede la copertura dei costi del servizio di mediazione durante i colloqui tra i migranti e gli avvocati che provengono dall'esterno. E, secondo alcuni migranti intervistati, nel centro manca frequentemente l'acqua calda.

Gara al ribasso vuol dire anche questo: sottodimensionamento del personale, salari bassi, ritardi nei pagamenti degli stipendi e spiccioli per pagare il resto delle spese, tra le quali quelle per i pasti non dovrebbero essere considerate esattamente un lusso.

Non c'è dunque da stupirsi se aumentano le proteste dei migranti all'interno dei Centri, gli atti di autolesionismo e i tentativi di fuga e se, per prevenirli, si faccia sempre più spesso ricorso all'uso eccessivo di psicofarmaci.<sup>62</sup>

Il mantenimento del sistema di detenzione non è dunque giustificabile né sotto il profilo della sua efficacia sul piano della garanzia dell'effettività dei provvedimenti di espulsione, né sul piano della sostenibilità economica, né, soprattutto, sul piano della garanzia dei diritti umani fondamentali delle persone che vi sono detenute.

<sup>59</sup> Tra le molte testimonianze vale la pena riportare quella degli operatori di MEDU che hanno visitato il CIE di Bologna nel marzo 2013 e hanno denunciato la "mancanza dei minimi requisiti di vivibilità delle zone riservate ai trattenuti: stanze prive di riscaldamento funzionante, finestre e vetri danneggiati, docce inservibili e in alcuni casi con acqua fredda, toilette prive di porte di ingresso, lavandini divelti. Gli spazi interni ed esterni degli alloggi si presentano inoltre in uno stato fatiscente e le condizioni di pulizia sono estremamente carenti. Ad un anno di distanza dalla prima visita è stato riscontrato un ulteriore scadimento nella fornitura di servizi e beni primari: carenza del vestiario (il personale è costretto a rivolgersi alle strutture Caritas); insufficienza di coperte; fornitura di un rotolo di carta igienica al giorno ogni cinque persone; carenza di spazzolini, dentifricio, assorbenti igienici; ricambio di biancheria, nel migliore dei casi, ogni dieci giorni." Cfr. MEDU, Comunicato stampa del 20 febbraio 2013, *CIE di Bologna: migranti costretti a vivere in condizioni degradanti. Condizioni di vivibilità gravemente al di sotto degli standard minimi*.

<sup>60</sup> La visita è stata effettuata il 4 febbraio 2013 con una delegazione della campagna *LasciateCIEntrare*.

<sup>61</sup> E' già stato per altro pubblicato il nuovo avviso pubblico per l'affidamento della gestione del centro l'11 marzo 2013. Questo come tutti gli ultimi bandi pubblicati riduce il costo massimo pro capite/pro die a 30 euro più Iva.

<sup>62</sup> Tra le molte testimonianze in tal senso si vedano: Gubbini C., "Nei Cpt il trattamento medico è manicomiale", *Il Manifesto*, 22 gennaio 2004; Paolin C., *CIE: Storie di gocce e psicofarmaci per non diventare pazzi*, *Il Fatto Quotidiano*, 9 dicembre 2009; Amnesty International, 2010, cit. pag. 156; Cosentino R., *Trapani, la città con due Cie: uno è nuovo, l'altro sembra un Opg*, *Redattore Sociale*, 2 marzo 2012; Cosentino R., *Viaggio dentro i Cie tra pestaggi, psicofarmaci e strani suicidi*, *Il Corriere della Sera*, 10 aprile 2012; *Tenda per la pace, Salute, il diritto che non CIE*, [www.corriereimmigrazione.it](http://www.corriereimmigrazione.it), 24 settembre 2012; International University College of Turin, 2012, cit. pag. 49.

## In sintesi

Tra il 2005 e il 2011 l'attivazione, la locazione, la gestione, la costruzione, l'acquisizione e l'adattamento degli immobili e l'acquisto di attrezzature, la manutenzione ordinaria e la manutenzione straordinaria dell'intero sistema dei CDA, CPSA, CARA e CIE sono costati allo Stato un miliardo di euro, in media 143,8 milioni l'anno. Gran parte di questi costi, come è possibile dedurre dalla documentazione ufficiale disponibile, è imputabile alle spese sostenute per l'allestimento, la costruzione, la gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria dei CIE.

I dati identificabili negli avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei CIE, in base al capitolato unico di appalto di gara adottato nel novembre 2008, portano a stimare i soli costi di funzionamento dei CIE a regime (ovvero nell'ipotesi che la capienza teorica dei CIE attualmente esistenti, pari a 1.905 posti disponibili, corrisponda a quella effettiva e che sia utilizzata completamente) in almeno 25,1 milioni di euro l'anno.

A questi costi devono però essere aggiunti:

- i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria non quantificabili con solo riferimento ai CIE;
- i costi per la sorveglianza dei Centri, sicuramente non inferiori a 26,3 milioni l'anno;
- i costi di missione del personale di scorta che procede all'esecuzione dei rimpatri costati il cui costo medio annuale può essere stimato in circa 3,6 milioni di euro.

In base alla documentazione ufficiale disponibile i costi minimi sicuramente riconducibili al sistema di detenzione amministrativa sono dunque pari ad almeno circa 55 milioni l'anno.

L'analisi effettuata impone alcune considerazioni di carattere tecnico e di ordine politico.

1. Nonostante, a partire dal 2008, lo Stato abbia provveduto a riformare la struttura del bilancio dello Stato introducendo una sua articolazione per "missioni", per "programmi" e per "obiettivi strategici", l'articolazione per capitoli di spesa evidenzia la persistenza di una insufficiente trasparenza. Con riferimento al tema della detenzione amministrativa si rilevano in particolare due criticità. La prima attiene alla collocazione impropria del capitolo di spesa relativo al sistema dei "centri per immigrati" all'interno della missione 5 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" e del relativo "programma" 5.1 "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale". Come del resto già rilevato dalla stessa Corte dei Conti, data la funzione ad essi attribuita attinente al "contrasto dell'immigrazione irregolare", sarebbe più corretto includere la gestione dei Centri nella missione "Ordine pubblico e sicurezza".<sup>63</sup> La seconda attiene alla allocazione su uno stesso capitolo di bilancio delle risorse destinate ai CDA, ai CPSA, ai CARA e ai CIE il che non consente di identificare in modo dettagliato nel Rendiconto generale dello Stato le risorse destinate a finanziare le diverse tipologie di strutture.
2. La consultazione delle Direttive generali annuali del Ministro dell'Interno e del Piano di performance annuale del Ministero non consente di identificare esatta-

<sup>63</sup> Corte dei Conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2009, Volume II, Parte I, Missioni dell'Interno*, pag. 10.

mente le spese sostenute per la vigilanza dei CIE e per le missioni del personale di scorta utilizzato per effettuare i rimpatri. Le informazioni ufficiali disponibili sono unicamente reperibili in atti parlamentari, sono frammentarie e scarsamente dettagliate.

3. Non risulta comprensibile la persistente reticenza del Ministero dell'Interno e delle Prefetture a fornire copia delle convenzioni stipulate con gli enti gestori. Per altro permane anche una certa reticenza a fornire dati sufficientemente dettagliati e in serie storica sui migranti detenuti nei CIE, sui tempi medi di permanenza, sulle nazionalità maggiormente ospitate e sul numero di rimpatri eseguiti in ciascun Centro.
4. I tempi e le modalità con le quali sono pubblicati gli avvisi pubblici di gara per l'affidamento della gestione dei CIE evidenziano a tutt'oggi una scarsa capacità di programmazione della gestione del sistema.
5. La tendenza a ridurre i costi pro/capite pro die in funzione delle esigenze di bilancio ha un'immediata ripercussione sulla qualità dei servizi erogati nei CIE e sul rischio di un'ulteriore degenerazione del sistema sul piano della garanzia dei diritti umani fondamentali delle persone che vi sono detenute.
6. Al di là delle considerazioni di carattere economico-finanziario, i CIE sono scarsamente efficaci: il numero dei migranti rimpatriati nel corso dei quindici anni di funzionamento del sistema di detenzione amministrativa è inferiore alla metà delle persone qui trattate né è probabile che la costruzione di nuove strutture e il prolungamento dei tempi di permanenza massima fino a 18 mesi possano contribuire ad aumentarla.

Da queste considerazioni "tecniche" discendono alcune osservazioni di policy.

1. Il mantenimento del sistema di detenzione amministrativa svolge una funzione del tutto residuale ai fini di un efficace "contrasto dell'immigrazione irregolare" mentre sottopone i migranti a gravi violazioni dei diritti umani fondamentali che non sono accettabili in uno Stato di diritto.
2. La chiusura di quelli che qualcuno non esita a definire "luoghi di internamento e di segregazione" è urgente, è possibile, ed è auspicabile anche nell'ottica di ridurre la spesa pubblica inefficiente.<sup>64</sup>
3. L'attuale contesto politico, il cui esito è incerto, rende difficilmente attuabile una, pur necessaria, riforma complessiva della legislazione in materia di immigrazione nel breve termine. È però possibile ridurre immediatamente il periodo massimo di permanenza nei centri riportandolo a un massimo di 30 giorni e dare attuazione alla circolare che imponeva l'identificazione dei cittadini stranieri detenuti in carcere all'interno delle stesse strutture carcerarie.

<sup>64</sup> Rivera A., *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia. Con un inventario dell'intolleranza di Paola Andrisani*, Derive Approdi, 2003, pag. 53-59.0.

## 4. La cooperazione con i paesi terzi nell'ambito delle politiche "di contrasto"

### Gli indirizzi politici dell'Unione Europea

Già nel 1999 il Consiglio di Tampere (15-16 Ottobre 1999), il primo Consiglio Europeo dedicato alle politiche in materia di "Spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia", individuò gli assi in cui avrebbero dovuto articolarsi le politiche migratorie a livello europeo: collegamento di queste alla politica estera dell'Unione attraverso forme di "partenariato con i paesi terzi interessati"; "istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo"; "riavvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi"; gestione più efficace dei flussi migratori e politica comune in materia di visti e documenti falsi; "lotta all'immigrazione irregolare" e cooperazione nel controllo delle frontiere esterne.<sup>65</sup>

Il Consiglio di Laeken, due anni più tardi, individuò come un punto prioritario quello di "compiere un salto di qualità nella lotta all'immigrazione irregolare". Tra gli strumenti individuati: la cooperazione tra i servizi responsabili del controllo delle frontiere esterne e la creazione di "un meccanismo o servizi comuni di controllo delle frontiere esterne"<sup>66</sup>; la creazione di un'unità di esperti composta dai responsabili delle guardie di frontiera degli stati membri con il ruolo di coordinare progetti pilota sul campo e affrontare le situazioni di emergenza; la creazione di una scuola europea di formazione per le guardie di frontiera; l'installazione (nel medio periodo) di un satellite comune (all'interno del sistema Galileo) per il controllo delle frontiere esterne; l'accelerazione dell'integrazione della politica dei flussi migratori nella politica estera dell'Unione e la conclusione di accordi europei di riammissione con i paesi di origine<sup>67</sup>; lo sviluppo di una seconda generazione del Sistema di Informazione Schengen (SIS)<sup>68</sup> in vista dell'allargamento dell'Unione Europea.<sup>69</sup>

La Conferenza Ministeriale ASEM (Meeting Euro-Asiatico) di Lanzarote del 5 aprile 2002 sulla Cooperazione per la gestione dei flussi migratori fra Asia e Europa, nella sua dichiarazione finale, assunse l'obiettivo della lotta all'immigrazione irregolare e impegnò i firmatari a "sviluppare lo scambio di informazioni sui flussi migratori, incluse le rotte usate dalle reti di trafficanti e di sfruttamento delle persone" anche attraverso il sostegno alla formazione e all'assistenza tecnica delle autorità preposte al controllo delle frontiere. Fu inoltre sottolineata l'importanza della "cooperazione nelle politiche di rimpatrio dei migranti

<sup>65</sup> Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, *Conclusioni della Presidenza*.

<sup>66</sup> Conclusione N.40 del Documento finale approvato dal Consiglio di Laeken 15 Dicembre 2001.

<sup>67</sup> Queste indicazioni sono contenute nella Comunicazione della Commissione Com (2002) 233 cit.

<sup>68</sup> Il SIS è una banca dati che contiene informazioni sui cittadini di paesi terzi respinti o espulsi da uno degli stati membri su cui grava un divieto di reingresso.

<sup>69</sup> Vedi Decisione del Consiglio dei Ministri dell'Interno e della Giustizia (GAI) 2001/886 del 6 Dicembre 2001.

illegali” e proprio su questo tema la Commissione intervenne con la pubblicazione di un Libro verde.<sup>70</sup>

La riunione del Consiglio Europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002 auspicò un “meccanismo permanente di valutazione delle relazioni con i paesi terzi che non collaborino” sulla base del quale il Consiglio, all’unanimità, avrebbe potuto “adottare misure o assumere posizioni nel quadro della politica estera e di sicurezza comune” e stabilì che “in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l’Unione Europea o la Comunità Europea concluderà con qualsiasi paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina”.

A partire dal 2005 l’approccio globale alle migrazioni è stato assunto dall’Unione Europea che ha collegato sempre più le politiche di gestione delle migrazioni alle politiche per lo sviluppo e alla cooperazione con i paesi terzi, laddove la cooperazione con i paesi di origine dei migranti ha assunto spesso l’obiettivo di fornire incentivi per una collaborazione nella lotta dell’immigrazione irregolare.<sup>71</sup> Un approccio confermato con il Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008.<sup>72</sup>

L’approccio globale richiamato nel Patto colloca la politica comune in materia di immigrazione e asilo nel quadro della politica estera dell’Unione e dei rapporti di partenariato tra i paesi di origine, di transito e di destinazione dei migranti.<sup>73</sup> La stipula di accordi di riammissione, la collaborazione nel contrasto dell’immigrazione irregolare e nel controllo delle frontiere esterne costituiscono le priorità indicate nella definizione dei rapporti di partenariato con i Paesi di origine alle quali il Programma di Stoccolma del 2010 ha aggiunto, dedicandovi una attenzione specifica, quello della lotta alla tratta e al traffico di esseri umani.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Libro verde della Commissione su una politica di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli stati membri COM (2002) 175 def. del 10 aprile 2002.

<sup>71</sup> Consiglio Europeo 15 16 dicembre 2005, *Conclusioni della presidenza*, Allegato I.

<sup>72</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *Patto europeo per l’immigrazione e l’asilo*, 13440/08.

<sup>73</sup> I cinque impegni assunti nel Patto sono i seguenti: I. Immigrazione legale – integrazione. Impegno principale: organizzare l’immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d’accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l’integrazione. II. Immigrazione irregolare. Impegno principale: combattere l’immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno degli stranieri in posizione irregolare nel loro paese di origine o in un paese di transito. III. Controllo alle frontiere Impegno principale: rafforzare l’efficacia dei controlli alle frontiere. IV. Asilo Impegno principale: costruire un’Europa dell’asilo. V. Approccio globale in materia di migrazione: Impegno principale: creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

<sup>74</sup> Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, del 4 Maggio 2010, Consiglio Europeo, Programma di Stoccolma – Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, 2010/C 115/01.

## Gli strumenti finanziari comunitari

L'attuazione degli indirizzi politici sopra indicati ha trovato un supporto nella creazione di specifici programmi di finanziamento comunitari. Alcuni progetti finanziati nell'ambito di questi programmi hanno coinvolto l'Italia.

Nel 2001 è stata creata una linea di budget ad hoc, la B7-667, che dal 2001 al 2003 ha finanziato alcune azioni preparatorie nel campo delle migrazioni e dell'asilo, per un totale di 42,5 milioni di euro nel triennio<sup>75</sup>. Tra gli obiettivi degli interventi finanziati: la gestione dei flussi migratori, il contrasto all'immigrazione irregolare e il rimpatrio dei migranti, lo sviluppo della protezione internazionale.

Nel 2004, alle azioni preparatorie è seguito il programma tematico "Aeneas", specificamente finalizzato a sostenere gli sforzi dei paesi terzi nel governo dei flussi migratori. Il programma ha privilegiato, come indicato dalla stessa Commissione<sup>76</sup>, interventi volti a rimuovere le cause delle migrazioni verso l'Europa (povertà, guerre, ingiustizia), la prevenzione e il contrasto all'immigrazione irregolare, il rimpatrio e il reinserimento dei migranti nei paesi di origine, lo sviluppo della normativa sull'asilo e delle migrazioni economiche regolari. La durata iniziale del programma, dal 2004 al 2008, è stata in un secondo momento ridotta a tre anni, fino al 2006; il programma è stato finanziato con una dotazione di 120 milioni di euro<sup>77</sup>.

"Aeneas" è stato sostituito da un altro programma tematico della Commissione Europea, il "DCI Thematic Programme on Migration and Asylum", finanziato con un budget complessivo di 384 milioni di euro per il periodo 2007-2013<sup>78</sup>. Gli obiettivi del programma hanno incluso sia il contrasto all'immigrazione irregolare, la facilitazione nel rimpatrio degli immigrati irregolari, il coordinamento tra paesi terzi nella gestione dei flussi migratori e il miglioramento della loro capacità di controllo delle frontiere e di emissione dei documenti; sia la protezione dei migranti, con particolare riguardo a donne e minori, la promozione dell'asilo e della protezione internazionale, il supporto al rimpatrio volontario.

Infine, ricordiamo la filiera dei programmi Odysseus (1998-2001), Argo (2002-2006), e il programma quadro "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (2007-2013), composto da

<sup>75</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 25-01-2006, COM(2006) 26 definitivo.

<sup>76</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 25-01-2006, COM(2006) 26 definitivo.

<sup>77</sup> EuropeAid, *Aeneas programme Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum, Overview of projects funded 2004 - 2006*,

[http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas\\_2004\\_2006\\_overview\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf)

<sup>78</sup> EuropeAid, *Migration and Asylum Programme Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum Overview of projects funded 2007-2008*,

[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm)

quattro fondi: Fondo europeo per i rifugiati, il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, il Fondo europeo per i rimpatri e il Fondo per le frontiere esterne.

Il programma Odysseus è stato istituito nel 1998 per sviluppare la cooperazione tra le amministrazioni degli stati membri grazie alla realizzazione di attività formative e di ricerca sulle migrazioni, sull'asilo e sull'attraversamento delle frontiere esterne. Esso ha coinvolto anche paesi in attesa di ammissione e i paesi terzi, funzionalmente agli obiettivi dei progetti. I principali campi di intervento sono stati il contrasto all'immigrazione irregolare, la lotta ai trafficanti di esseri umani e l'organizzazione delle espulsioni e dei rimpatri degli immigrati irregolari; l'applicazione della convenzione di Dublino sull'asilo; le azioni per regolare l'ammissione, il lavoro e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi. Il fondo ha avuto una dotazione complessiva di 12 milioni di euro.<sup>79</sup>

Argo<sup>80</sup> ha proseguito e ampliato le attività promosse con il programma Odysseus, con una dotazione di 25 milioni di euro, per finanziare interventi nell'ambito del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne, dell'armonizzazione del sistema dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione, in particolare per l'applicazione delle norme comunitarie in materia di flussi migratori, rimpatri di stranieri irregolari e lotta all'immigrazione irregolare. I progetti finanziati potevano includere paesi terzi.

Con il "Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013", sono state messe a disposizione degli Stati Membri le risorse finanziarie di quattro Fondi:

- Il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi;
- Il Fondo Europeo per i Rifugiati;
- Il Fondo Europeo per i Rimpatri;
- Il Fondo Europeo per le Frontiere Esterne.

Gli ultimi due fondi, di cui abbiamo già parlato, sono specificamente finalizzati a migliorare la gestione dei rimpatri, siano essi volontari o forzati, e l'organizzazione delle attività di controllo e di sorveglianza delle frontiere esterne.

Ricordiamo che lo stanziamento complessivo iniziale del Fondo Europeo per le Frontiere Esterne per gli anni 2007-2013 ammonta a un miliardo e 820 milioni di euro<sup>81</sup>, di cui 211 milioni sono stati destinati all'Italia a titolo di cofinanziamento<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Azione Comune del 19 marzo 1998 adottata dal Consiglio Europeo (98/244/GAI).

<sup>80</sup> Decisione del Consiglio Europeo del 13 giugno 2002 (2002/463/CE).

<sup>81</sup> Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007.

<sup>82</sup> *Italian Multi-Annual Programme 2007-2013, External Borders Fund*, disponibile sul sito del Ministero dell'Interno.

Per il Fondo Europeo per i Rimpatri, per il periodo 2008-2013, sono stati stanziati complessivamente 676 milioni di euro, di cui circa 68 sono stati destinati all'Italia a titolo di cofinanziamento.<sup>83</sup>

Interventi nel campo delle migrazioni sono stati inoltre finanziati dall'Unione Europea anche all'interno di altri programmi non esclusivamente dedicati a supportare le attività promosse in questo ambito.

Nel quadro del programma Phare, il programma di aiuto comunitario ai paesi dell'Europa centrale e orientale, 413 milioni di euro sono stati utilizzati tra il 1997 e il 2003 per progetti inerenti le migrazioni, l'asilo, il controllo delle frontiere e le procedure di accesso nei dieci paesi candidati ad entrare nell'Unione Europea nel 2004.<sup>84</sup>

All'interno di altri strumenti comunitari, il programma MEDA per la cooperazione economica e finanziaria con i paesi a sud del Mediterraneo e il programma TACIS per l'assistenza agli stati partner dell'Europa orientale e dell'Asia centrale, sono stati stanziati circa 450<sup>85</sup> milioni di euro tra il 2002 e il 2006 per la lotta all'immigrazione irregolare e i controlli alla frontiera, il miglioramento delle capacità istituzionali, il rimpatrio dei migranti e il potenziamento delle politiche e delle strutture di accoglienza dei migranti.

Il programma Taixex<sup>86</sup>, dal 2010, finalizzato all'assistenza tecnica e allo scambio di informazioni con alcuni Paesi terzi in merito all'applicazione della legislazione comunitaria, è stato ad esempio utilizzato per finanziare seminari e attività di formazione sul controllo delle frontiere e il traffico di esseri umani.

**Tavola 4.1 Programmi comunitari intervenuti in materia di cooperazione con i paesi terzi in materia di immigrazione**

Programma	Anni	Budget
Programma Phare (quota parte)	1997-2003	413.000.000
Programma Odysseus	1998-2001	12.000.000
Linea di Budget B7-667	2001-2003	42.500.000
Programmi Meda e Tacis (quota parte)	2002-2006	450.000.000
Programma Argo	2002-2006	25.000.000
Programma Aeneas	2004-2006	120.000.000
Thematic Programme on Migration and Asylum	2007-2013	384.000.000
Fondo Europeo per le Frontiere Esterne	2007-2013	1.820.000.000
Fondo Europeo per I Rimpatri	2008-2013	676.000.000
<b>TOTALE</b>		<b>3.942.500.000</b>

Fonte: nostre elaborazioni

<sup>83</sup> Programma Pluriennale, Fondo europeo per i Rimpatri, Anni 2008-2013, disponibile sul sito del Ministero dell'Interno.

<sup>84</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 25-01-2006, COM(2006) 26 definitivo.

<sup>85</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 25-01-2006, COM(2006) 26 definitivo.

<sup>86</sup> European Union, TAIEX Activity Report, Anni 2003-2010.

## Le azioni di contrasto nella cooperazione italiana con i paesi terzi

La ricostruzione degli stanziamenti pubblici comunitari e nazionali che hanno supportato la cooperazione con i paesi terzi nell'ambito delle cosiddette "politiche di contrasto" delle migrazioni promosse dall'Italia non è agevole. Sebbene negli ultimi anni siano stati fatti alcuni passi in avanti nella direzione della trasparenza dell'impiego delle risorse pubbliche in questo ambito, persiste la difficoltà nel reperire informazioni dettagliate sulla tipologia degli interventi realizzati.

Le attività di contrasto che rilevano in questa sede si riferiscono in particolare alla cooperazione con i paesi di origine per quanto riguarda il controllo dell'immigrazione irregolare e lo sviluppo dei sistemi di identificazione dei migranti irregolari, la formazione e l'assistenza tecnica delle forze di polizia, lo scambio di personale e di informazioni strategiche, la dotazione di mezzi e tecnologie per il controllo dei mari e delle frontiere, il sostegno economico alla costruzione e manutenzione di centri di detenzione dei migranti irregolari nei paesi di origine e di transito, la gestione dei rimpatri.

La difficoltà di procedere ad un'esatta quantificazione delle risorse destinate a queste attività è determinata principalmente da due fattori:

- a) a livello nazionale l'analisi del rendiconto finale del bilancio dello Stato consente di individuare in forma aggregata le risorse nazionali a queste dedicate, ma le fonti ufficiali cui fare riferimento per procedere ad un'analisi più dettagliata degli interventi realizzati e delle risorse impiegate per sostenere le diverse tipologie di spesa sono esigue;
- b) non sono sempre disponibili documenti ufficiali o rapporti di valutazione finale che consentano di identificare nell'ambito dei diversi programmi comunitari i progetti specificamente finalizzati a supportare le attività sopra indicate.

L'analisi del Rendiconto Generale dello Stato, nell'allegato che dettaglia il Bilancio del Ministero dell'Interno, consente di identificare due Capitoli di spesa relativi alla cooperazione ed assistenza ai paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo e all'attuazione delle intese e collaborazioni internazionali in materia di contrasto all'immigrazione irregolare. La tavola sottostante riassume gli impegni adottati nei due capitoli di bilancio negli anni 2005-2012.

Tavola 4.2 Stanziamenti per la cooperazione con i paesi terzi in materia di immigrazione. Anni 2005-2012

Cap. di spesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE
Cap. 2371	1.600.000	1.600.000	87.200	0	1.029.170	695.815	574.915	118.452	5.705.551
Cap. 2765	0	21.403.302	21.997.874	1.025.445	7.250.600	4.405.475	10.582.744	45.304.529	111.969.969
<b>TOTALE</b>	<b>1.600.000</b>	<b>23.003.302</b>	<b>22.085.074</b>	<b>1.025.445</b>	<b>8.279.770</b>	<b>5.101.289</b>	<b>11.157.658</b>	<b>45.422.981</b>	<b>117.675.520</b>

Fonte: Rendiconto Generale dello Stato per i valori a consuntivo (anni 2005-2011); Legge di Bilancio per i valori previsionali (2012-2015)

### Note

2012: previsioni assestate

Cap. 2371 "Cooperazione ed assistenza ai paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo, anche attraverso la partecipazione a programmi europei"

Cap. 2765 "Spese derivanti dall'attuazione delle collaborazioni internazionali e dalle intese operative dirette al contrasto dell'immigrazione clandestina, spese di interpretariato per l'accertamento delle posizioni irregolari dei clandestini, per la loro identificazione e rimpatrio"

Nell'intero periodo le risorse impegnate sono pari a 117,6 milioni di euro gran parte dei quali, il 95%, sono stati allocati sul capitolo 2765 relativo alla cooperazione nell'ambito del contrasto dell'immigrazione irregolare. E' in questo capitolo che confluiscono le risorse destinate a sostenere le spese comportate dalla stipula di accordi di cooperazione bilaterale conclusi con i paesi terzi interessati dai flussi migratori. Tale impegno di spesa non ha avuto un andamento regolare nel corso del tempo: in particolare sul capitolo 2765, si osserva uno stanziamento contenuto all'inizio del periodo considerato, un impegno consistente negli anni 2006 e 2007, un suo ridimensionamento negli anni 2008-2010 succeduto da stanziamenti più significativi nel 2011 e soprattutto nel bilancio preventivo 2012.



Il Rendiconto Generale dello Stato non permette di sapere come le risorse sopra indicate sono state utilizzate. L'analisi degli Atti Parlamentari non offre la possibilità di dettagliare l'analisi della allocazione delle risorse ma consente quanto meno di identificare alcuni paesi sui quali si è concentrata l'attenzione nel periodo considerato e di esemplificare la tipologia degli interventi realizzati.

L'area dei paesi del Sud del Mediterraneo ha naturalmente un interesse strategico per l'Italia: da qui sono giunti nel corso degli ultimi anni gran parte dei migranti via mare. Algeria, Egitto, Libia e Tunisia sono alcuni dei paesi con i quali il Governo italiano ha svolto intense attività di collaborazione. L'ex Ministro dell'Interno Maroni ne ha illustrato in Parlamento gli obiettivi principali: "l'attuazione di programmi di assistenza tecnica, che prevedono la cessione gratuita di mezzi e tecnologie da impiegare nella lotta all'immigra-

zione clandestina, nonché di attività di formazione e addestramento del personale e di visite di studio, il distacco di ufficiali di collegamento e lo scambio di personale, l'attivazione di canali diretti per lo scambio di informazioni strategiche, operative e investigative, il coinvolgimento delle forze di polizia dei Paesi terzi rivieraschi nei dispositivi di pattugliamento in mare".<sup>87</sup>

Nel biennio 2006-2007 la firma di un Accordo di riammissione e la stesura di linee guida per il rafforzamento della cooperazione bilaterale nella lotta all'immigrazione irregolare sono state concordate con l'Algeria.<sup>88</sup> Nel 2009 un memorandum firmato dalla polizia italiana e da quella algerina ha previsto l'organizzazione di attività di formazione, visite di studio e attività di consulenza e assistenza nonché il distacco in Italia di ufficiali di polizia algerina.<sup>89</sup>

Un programma di assistenza tecnica che ha previsto corsi di formazione per la polizia, la fornitura di una motovedetta e di apparecchiature tecniche per il falso documentale, il sostegno finanziario per la realizzazione di un sistema automatico di rilevamento e comparazione delle impronte digitali ha coinvolto l'Egitto tra il 2005 e il 2007.

Attività di formazione e di addestramento sono state rivolte alle Forze di polizia tunisine e quattro motovedette sono state donate nel 2011 alla Guardia costiera tunisina per il pattugliamento dei mari.<sup>90</sup>

Con la firma del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione con la Libia del 30 agosto 2008 l'Italia ha intensificato la collaborazione con la Libia nelle attività di lotta all'immigrazione irregolare (Art.19 c. 2) concordate tramite gli accordi precedenti.<sup>91</sup> La realizzazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, da affidare a società italiane, è al centro dell'impegno assunto dalle due parti in questa materia. Gli oneri relativi a carico dello Stato italiano previsti nel Trattato ammontano a 152,4 milioni di euro negli anni 2009-2011. Tra il marzo 2009 e il gennaio 2012 l'Italia ha per altro consegnato alle autorità libiche nove motovedette della Guardia di Finanza destinate ai pattugliamenti di contrasto all'immigrazione irregolare in mare e offerto un corso di formazione a 81 unità di personale libico addetto alle operazioni di pattugliamento.<sup>92</sup> La caduta del regime ha imposto una

<sup>87</sup> 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, On. Roberto Maroni in merito all'indagine conoscitiva delle nuove politiche europee in materia di immigrazione*, 14 Aprile 2010

<sup>88</sup> Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, *Relazione*, 2007.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, *Relazione*, 2007.

<sup>91</sup> Legge 6 febbraio 2009, n. 7, "Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 18 febbraio 2009. E' opportuno ricordare che in base agli accordi stipulati precedentemente al 2008, secondo un dossier consegnato alla Commissione di Bruxelles dai delegati della Missione tecnica in Libia sull'immigrazione irregolare che hanno visitato il paese dal 28 novembre al 6 dicembre 2004, tra il 2003 e il 2004 l'Italia ha consegnato al paese dell'ex dittatore Gheddafi mille sacchi per il trasporto dei cadaveri, 100 gommoni Zodiac, 6 fuoristrada, 3 pullman, 40 visori notturni, 50 macchine fotografiche subacquee, 500 mute da sub, 150 binocoli, 12 mila coperte di lana, 6 mila materassi e cuscini, oltre a 80 kit per la stampa di documenti, 50 apparecchiature gps, mille tende da campo, 500 giubbotti di salvataggio.

<sup>92</sup> 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, On. Roberto Maroni in merito all'indagine conoscitiva delle nuove politiche europee in materia di immigrazione*, 14 Aprile 2010.

pausa alla collaborazione tra i due paesi, ma anche a seguito del processo verbale firmato a Tripoli il 3 aprile 2012 dal Ministro dell'Interno, l'impegno comune nella prevenzione e nella gestione dei flussi migratori irregolari dal deserto del Sahara al Mar Mediterraneo è stato confermato.<sup>93</sup>

Memorandum d'intesa sono stati stretti anche con altri paesi africani. Nel 2009 è stato firmato un memorandum tra la polizia italiana e quella nigeriana per rafforzare il contrasto dell'immigrazione irregolare: è stato previsto il distacco in Italia di operatori di polizia nigeriani e lo svolgimento di attività di formazione. Un memorandum analogo è stato siglato con il Ghana e con il Niger.

## Il supporto comunitario

Le risorse nazionali stanziare per la cooperazione con i paesi terzi nella gestione dei flussi migratori, nella lotta all'immigrazione irregolare, nel controllo delle frontiere e nella realizzazione di programmi di rimpatrio sono integrate con quelle comunitarie. Come abbiamo anticipato, i programmi e gli strumenti finanziari comunitari utilizzati sono molteplici: oltre al Fondo per il controllo delle frontiere esterne e al Fondo Europeo per i Rimpatri, sono stati utilizzate risorse afferenti al programma *Aeneas* e al *Programme for Cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*. Sulla base della consultazione dei report di valutazione pubblicati dalla Commissione Europea e dei resoconti parlamentari delle Audizioni effettuate dal Ministero dell'Interno presso il Comitato Schengen, è stato possibile raccogliere informazioni, sicuramente parziali, su alcuni progetti finanziati nell'ambito di questi programmi nei quali è stata coinvolta l'Italia.

La tipologia delle attività programmate ricomprende la formazione del personale di polizia impiegato nella gestione dei flussi migratori, nella lotta all'immigrazione irregolare e nella lotta alla tratta degli esseri umani; forme di supporto al rimpatrio volontario assistito; l'acquisizione di informazioni a fini investigativi e di intelligence; la fornitura di mezzi tecnici e di equipaggiamenti.

Di seguito, alcuni dei progetti finanziati/cofinanziati dalla Commissione Europea in cui è stata coinvolta anche l'Italia.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> 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*, On. Anna Maria Cancellieri, 25 Settembre 2012.

<sup>94</sup> EuropeAid, *Aeneas programme Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum, Overview of projects funded 2004 - 2006*, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas\\_2004\\_2006\\_overview\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf); EuropeAid, *Migration and Asylum Programme Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum Overview of projects funded 2007-2008*, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm)

### Prospetto 4.3

#### Progetti finanziati dall'Unione Europea in materia di contrasto dell'immigrazione irregolare

---

**Progetto:** [Across Sahara I](#)  
**Fonte:** Aeneas  
**Importo:** Euro 1.958.947,84 - contributo EC Euro 1.567.158,27  
**Gestore:** Ministero dell'Interno italiano  
**Luogo:** Libia, Niger  
**Durata:** Gennaio 2006 - febbraio 2008  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra la Libia e il Niger finalizzata al controllo delle frontiere e al contrasto dell'immigrazione irregolare attraverso l'analisi della normativa vigente nei due Paesi in materia migratoria, per considerarne la revisione, la formazione del personale di polizia impiegato in diversi settori legati all'immigrazione e la fornitura di strumentazione tecnica per il controllo del territorio. Tra le attività svolte: un corso di formazione per funzionari di alto livello, tre corsi di formazione operativa per il personale incaricato dei controlli di frontiera e gestione dell'immigrazione, un corso per l'utilizzo della strumentazione tecnica per l'individuazione del falso documentale, due corsi sull'impiego di sistemi di comunicazione satellitare, un corso sulle attività di soccorso in mare.

---

**Progetto:** [Across Sahara II](#)  
**Fonte:** Aeneas  
**Importo:** Euro 1.240.000 - contributo EC: Euro 989.520  
**Gestore:** Ministero dell'Interno italiano  
**Luogo:** Libia, Algeria  
**Durata:** Maggio 2008 - aprile 2009 (poi prorogato)  
**Obiettivi:** Analogamente a quanto realizzato con Across Sahara I, il progetto ha avuto l'obiettivo di rafforzare la collaborazione tra Libia e Algeria nell'ambito del controllo delle frontiere e del contrasto all'immigrazione irregolare.

---

**Progetto:** [Sahara-MED: Prevention and management of irregular migration flows from Sahara Desert to Mediterranean Sea](#)  
**Fonte:** Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum  
**Importo:** Euro 10.600.000 - contributo EC: Euro 10.000.000  
**Gestore:** Ministero dell'Interno italiano  
**Luogo:** Confini sud della Libia  
**Durata:** Febbraio 2010 - gennaio 2013  
**Obiettivi:** Il progetto è finalizzato alla cooperazione con le forze di polizia della Libia per il contrasto all'immigrazione irregolare. Lo scopo: gestire, prevenire e reprimere i flussi migratori dal deserto del Sahara al Mar Mediterraneo attraverso il miglioramento delle "capacità di contrasto" delle forze dell'ordine libiche.

---

**Progetto:** [Regional Assisted Voluntary Return and Reintegration \(AVRR\) Programme for Stranded Migrants in Libya and Morocco \(LIMO\)](#)  
**Fonte:** Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum  
**Importo:** Euro 3.108.381 - contributo EC: Euro 2.000.000  
**Gestore:** Organizzazione Internazionale per le Migrazioni  
**Luogo:** Libia, Marocco  
**Durata:** Aprile 2009 - marzo 2010  
**Obiettivi:** Il progetto supporta il rimpatrio volontario assistito nei paesi di origine per i migranti che si trovano in territorio libico e marocchino; rafforza la cooperazione interregionale nella gestione dei flussi migratori irregolari. Il Ministero dell'Interno italiano ha partecipato al finanziamento delle attività dell'OIM per il rimpatrio assistito e volontario di migranti che si trovavano in Libia.

**Progetto:** [A comprehensive approach to the effective management of mixed migration flows in Libya](#)  
**Fonte:** Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum  
**Importo:** Euro 2.500.000 - contributo EC: Euro 2.000.000  
**Gestore:** UNHCR, International Centre for Migration Policy Development, Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), International Organization for Peace, Care and Relief (IOPCR)  
**Luogo:** Libia  
**Durata:** Febbraio 2009 - gennaio 2012  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di rafforzare le capacità operative del personale preposto a gestire i flussi migratori e di supportare il ritorno volontario nel paese di origine.

---

**Progetto:** [Enhancing the cooperation to fight trafficking in human beings from Nigeria to Europe](#)  
**Fonte:** Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum  
**Importo:** Euro 1.263.635,28 - contributo EC: Euro 1.010.908,20  
**Gestore:** International Labour Organisation, Department for Equal Opportunities (DEO), Counter Trafficking Commission, Italy  
**Luogo:** Libia e Italia  
**Durata:** Settembre 2009 - agosto 2011  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di sviluppare la cooperazione tra le forze dell'ordine e giudiziarie italiane e nigeriane per il contrasto al traffico di esseri umani, supportare l'identificazione, l'assistenza e la riammissione delle vittime di tratta e raccogliere informazioni e dati.

---

**Progetto:** [Support to the Libyan authorities to enhance the management of borders and migration flows](#)  
**Fonte:** Linea di budget 19 08 01 01 del budget generale dell'Unione Europea per l'anno 2010  
**Importo:** Euro 10.000.000  
**Gestore:** Libia, NGOs internazionali  
**Luogo:** Libia  
**Durata:** Circa 48 mesi - anno di approvazione: 2010  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di rafforzare le capacità delle autorità libiche nella effettiva gestione dei flussi migratori e nel controllo delle frontiere, per prevenire l'immigrazione irregolare. Nel budget originario, 3 milioni di euro sono espressamente destinati all'obiettivo del "controllo delle frontiere" e 6 milioni di euro alla "gestione dei flussi migratori". Il governo italiano non è coinvolto direttamente nella gestione del progetto.

---

**Progetto:** [Programme for the Enhancement of Transit and Irregular Migration Management in Libya \(TRIM\)](#)  
**Fonte:** Aeneas  
**Importo:** Euro 2.700.000 - contributo EC: Euro 2.000.000  
**Gestore:** Organizzazione Internazionale per le Migrazioni  
**Luogo:** Libia  
**Durata:** Aprile 2006 - luglio 2008  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di supportare le autorità libiche nella gestione dei crescenti flussi migratori verso e attraverso la Libia, di rafforzare la cooperazione con gli altri paesi di transito e di origine; ha previsto forme di rimpatrio volontario assistito. Il Ministero dell'Interno italiano ha cofinanziato le attività di rimpatrio assistito e volontario dei migranti che si trovavano in Libia.

---

**Progetto:** [Lutte contre l'immigration illégale et le trafic des êtres humains à travers la participation des familles victimes de l'émigration clandestine, des associations organisées de la société civile et des institutions locales](#)  
**Fonte:** Aeneas  
**Importo:** Euro 1.081.779,95 - contributo EC: Euro 865.423,96  
**Gestore:** MLAL Progettomondo, Faculté des Sciences et Techniques de Beni Mellal de l'Université Cadi Ayyad, CRI Tadla Azilal, ACPP - Assemblée de Cooperación por la Paz  
**Luogo:** Marocco  
**Durata:** Marzo 2007 - febbraio 2010  
**Obiettivi:** Il progetto ha inteso supportare il contrasto dell'immigrazione irregolare e della tratta di esseri umani attraverso la partecipazione della società civile e delle istituzioni locali e lo sviluppo di misure di prevenzione.

**Progetto:** Facilitating a coherent migration management approach in Ghana, Nigeria, Senegal and Libya by promoting legal migration and preventing further irregular migration  
**Fonte:** Aeneas  
**Importo:** Euro 2.583.842,95 - contributo EC: Euro 1.989.559,07  
**Gestore:** Organizzazione internazionale per le Migrazioni  
**Luogo:** Ghana, Senegal, Nigeria e Libia  
**Durata:** Gennaio 2008 - luglio 2009  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di implementare meccanismi di inserimento dei lavoratori dei paesi interessati nel mercato del lavoro europeo, anche italiano; di migliorare la capacità di gestione dei flussi per lavoro da parte dei paesi di origine e di rafforzare il contrasto all'immigrazione irregolare e promuovere il rimpatrio volontario.

---

**Progetto:** The East Africa Migration Route: building co-operation, information sharing and developing joint practical initiatives amongst countries of origin, transit and destination.  
**Fonte:** Aeneas  
**Importo:** Euro 1.094.945,98 - contributo EC: Euro 875.956,78  
**Gestore:** The United Kingdom Home Office Immigration and Nationality Directorate; Organizzazione internazionale per le Migrazioni, Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Unione africana (AU), Italia, Malta e Olanda  
**Luogo:** Africa orientale (Chad, Gibuti, Egitto, Eritrea, Etiopia, Kenya, Libia, Niger, Somalia, Sudan, Tunisia, Uganda e Yemen)  
**Durata:** Gennaio 2008 - aprile 2009  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra paesi africani e tra questi e l'Europa sulle questioni legate all'immigrazione, in particolare per il contrasto all'immigrazione irregolare.

---

**Progetto:** Back to the future - A transnational network for unaccompanied minors  
**Fonte:** Aeneas  
**Importo:** Euro 795.451,80 - contributo EC: Euro 596.588,85  
**Gestore:** Ministero della solidarietà sociale italiano, Ministero del lavoro e delle politiche sociali Albania; ANCI (Associazione nazionale comuni italiani); Comune di Trento; Comune di Firenze; Comune di Tirana; Prefettura di Diber; Comune di Elbasan; Comune di Shkoder.  
**Luogo:** Albania  
**Durata:** Marzo 2008 - febbraio 2010  
**Obiettivi:** Il progetto ha avuto l'obiettivo di combattere l'immigrazione irregolare dall'Albania, in particolare dei minori non accompagnati e di rafforzare le procedure congiunte per la loro supervisione.

---

**Progetto:** Repolmed: Return Policy in the Mediterranean region project<sup>95</sup>  
**Fonte:** Return Preparatory Action 2005<sup>96</sup>  
**Importo:** Ignoto  
**Gestore:** Italia, Malta, Organizzazione internazionale per le Migrazioni  
**Luogo:** Regione del Mediterraneo  
**Durata:** Ottobre 2006 - marzo 2008  
**Obiettivi:** Il progetto riguarda le politiche di rimpatrio nella regione del Mediterraneo, tramite la cooperazione operativa tra l'Italia e Malta e lo scambio di esperienze in materia. Esso ha previsto sia l'organizzazione di voli charter di rimpatrio congiunti tra i due paesi, che la formazione del personale di polizia in essi impiegato. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni è stata incaricata di curare uno studio di fattibilità per l'introduzione di misure di rimpatrio volontario assistito nei due Paesi.

<sup>95</sup> Relazione della Direzione centrale dell'Immigrazione e polizia delle frontiere, 2008

<sup>96</sup> Programma annuale 2011 - Fondo europeo per le frontiere esterne 2007/2013

Di seguito, un prospetto che riepiloga l'ammontare delle risorse stanziare per finanziare i progetti sopra citati.

**Prospetto 4.4 Informazioni di riepilogo sui progetti di cooperazione in materia di contrasto dell'immigrazione irregolare monitorati**

Progetto	Inizio	Fine	Budget Totale	Contributo UE
Across Sahara I	12/2005	02/2008	1.958.947,84	1.567.158,27
Across Sahara II	05/2008	04/2009	1.240.000,00	989.520,00
Sahara-MED: Prevention and management of irregular migration flows from Sahara Desert to Mediterranean Sea	02/2010	01/2013	10.600.000,00	10.000.000,00
Regional Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) Programme for Stranded Migrants in Libya and Morocco (LIMO)	04/2009	03/2010	3.108.381,00	2.000.000,00
A comprehensive approach to the effective management of mixed migration flows in Libya	02/2009	01/2012	2.500.000,00	2.000.000,00
Promoting Transnational Partnerships - Preventing and Responding to Trafficking in Human Beings from Brazil to EU Member States	04/2009	03/2011	628.600,00	502.880,00
Support to the Libyan authorities to enhance the management of borders and migration flows	2010*	2014**	10.000.000,00	10.000.000,00
Programme for the Enhancement of Transit and Irregular Migration Management in Libya (TRIM)	04/2006	07/2008	2.700.000,00	2.000.000,00
Lutte contre l'immigration illégale et le trafic des etres humains à travers la participation des familles victimes de l'émigration clandestine, des association organisée de la société civile et des institution locales	03/2007	02/2010	1.081.779,95	865.423,96
Facilitating a coherent migration management approach in Ghana, Nigeria, Senegal and Libya by promoting legal migration and preventing further irregular migration	01/2008	07/2009	2.583.842,95	1.989.559,07
The East Africa Migration Route: building co-operation, information sharing and developing joint practical initiatives amongst countries of origin, transit and destination.	01/2008	04/2009	1.094.945,98	875.956,78
Back to the future – A transnational network for unaccompanied minors	03/2008	02/2010	795.451,80	596.588,85
Repolmed: Return Policy in the Mediterranean region project	10/2006	03/2008	-	-
<b>Totale</b>			<b>38.291.949,52</b>	<b>33.387.086,93</b>

\* anno di approvazione

\*\* durata 48 mesi

Si tratta, come abbiamo specificato, solo di una ricognizione parziale dei progetti connessi con le politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare che hanno coinvolto l'Italia. L'insieme dei progetti ha ricevuto uno stanziamento di 38,2 milioni di euro, di cui 33,3 provenienti da fondi comunitari.

## In sintesi

Per avere un quadro esaustivo delle attività di cooperazione internazionale che sono intervenute a supportare azioni di contrasto dell'immigrazione sia a livello comunitario che a livello nazionale, dovremo probabilmente attendere ancora. Ma ciò che sappiamo è sufficiente per evidenziare che il volume di risorse impegnate in questo ambito è tutt'altro che residuale.

L'analisi del Bilancio dello Stato consente di individuare 117,6 milioni di euro stanziati tra il 2005 e il 2012 per la cooperazione con i paesi terzi in materia di immigrazione di cui 111,9 milioni specificamente finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare.

Il monitoraggio dei diversi programmi comunitari che intervengono a finanziare la cooperazione con i paesi in materia di immigrazione ha consentito di individuare almeno 13 progetti in cui è stata coinvolta l'Italia che hanno previsto la realizzazione di attività finalizzate alla lotta dell'immigrazione irregolare. Le risorse stanziare per finanziare queste attività ammontano nel complesso a un importo pari a 38,2 milioni di euro, di cui 33,3 milioni sono di provenienza comunitaria.

## 5. Conclusioni e raccomandazioni

La ricognizione delle risorse pubbliche nazionali e comunitarie che supportano le politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare non è agevole. La frammentazione delle fonti di finanziamento e la scarsa trasparenza dei documenti ufficiali disponibili rendono complessa l'identificazione di tutte le voci di spesa rilevanti in questo ambito.

Sulla base dell'analisi effettuata è possibile affermare con certezza che per il controllo delle frontiere esterne, per lo sviluppo dei sistemi tecnologici finalizzati a migliorare le attività di sorveglianza e di identificazione, per la realizzazione dei programmi di rimpatrio, per la gestione dell'intero sistema dei centri di accoglienza degli immigrati irregolari, per la cooperazione con i paesi terzi in materia di contrasto dell'immigrazione irregolare sono stati stanziati complessivamente almeno 1 miliardo e 668 milioni di euro, di cui 1,3 miliardi da parte dello Stato italiano e 281,3 milioni da parte dell'Unione Europea. A queste risorse devono aggiungersi quelle stanziare per il funzionamento dell'agenzia europea FRONTEX per le quali non è possibile stimare la quota di competenza direttamente connessa con le attività di contrasto promosse dall'Italia.

Tavola 5.1 Risorse pubbliche stanziare per le politiche di contrasto

Tipologia di risorse	Periodo di riferimento	Risorse nazionali	Risorse comunitarie	Totale
Fondo Europeo per le Frontiere Esterne	2007-2012	165.545.212	166.303.269	331.848.481
PON Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno	2000-2006	55.540.173	55.540.173	111.080.345
Fondo Europeo per i Rimpatri	2008-2012	34.654.527	26.099.691	60.754.219
CIE, CPSA, CDA, CARA	2005-2011	1.013.968.194		1.013.968.194
Cooperazione con i Paesi terzi	2005-2012	117.675.520	33.387.087	151.062.607
<b>TOTALE</b>		<b>1.387.383.627</b>	<b>281.330.220</b>	<b>1.668.713.847</b>

Fonte: elaborazioni di Lunaria

Il Rendiconto Generale dello Stato non consente di scorporare i costi relativi al funzionamento dei Centri di Identificazione ed Espulsione da quelli relativi al complesso del sistema di accoglienza degli immigrati irregolari ma la consultazione degli avvisi pubblici per l'affidamento della gestione, alcuni dati pubblicati dalla Corte dei Conti e la consultazione degli atti parlamentari porta a stimare una spesa minima annuale pari ad almeno 55 milioni di euro.

L'analisi svolta consente di effettuare alcune considerazioni finali e di suggerire alcuni percorsi di lavoro.

I sistemi di finanziamento e di gestione delle politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare sono scarsamente trasparenti. L'insufficiente dettaglio dei Capitoli di Bilancio, la mancanza di documenti pubblici ufficiali di monitoraggio e valutazione delle attività realizzate e la reticenza delle autorità competenti, in particolare il Ministero dell'Interno, a for-

nire dati e informazioni a soggetti terzi ostacolano la ricognizione della spesa effettuata in questo ambito.

Gli investimenti compiuti nel corso degli anni al fine di contrastare l'immigrazione irregolare hanno ottenuto un risultato limitato. Nel periodo di tempo che abbiamo considerato, l'Italia ha continuato ad ospitare sul suo territorio migliaia di cittadini stranieri senza documenti, come è testimoniato dal numero elevato di domande presentate in occasione dei diversi provvedimenti che hanno consentito l'emersione dei rapporti di lavoro al nero e l'ottenimento di un titolo di soggiorno.

Dal punto di vista meramente tecnico-contabile sarebbe dunque auspicabile che:

- la Corte dei Conti tornasse ad effettuare delle indagini di controllo specifiche sulla gestione delle risorse connesse alla gestione del fenomeno migratorio come quelle realizzate per gli anni contabili 2002, 2003 e 2004;
- le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato promuovessero iniziative finalizzate a rendere più trasparente la documentazione contabile relativa ai diversi capitoli di spesa del Bilancio dello Stato in materia di lotta all'immigrazione irregolare;
- i membri del Parlamento presentassero periodicamente interrogazioni parlamentari al Ministero dell'Interno chiedendo informazioni e dati sulla spesa sostenuta per effettuare il controllo dei mari e delle frontiere, l'esecuzione dei rimpatri, la cooperazione con i paesi terzi e per la gestione dei CIE. Dovrebbe essere specificata dettagliatamente la tipologia dei dati richiesti che dovrebbero essere forniti su base annuale in modo da renderli comparabili nel corso del tempo;
- le autorità competenti predisponessero rapporti di monitoraggio e di valutazione annuali delle attività svolte e delle spese realizzate nell'ambito dei Fondi comunitari e li rendessero pubblici;
- i rapporti di monitoraggio e di valutazione venissero redatti in modo da consentire l'identificazione delle diverse voci di spesa connesse allo svolgimento delle diverse attività svolte (personale di scorta, personale di sorveglianza, viaggi, sostentamento, ecc.) e dei risultati effettivamente conseguiti (es. numero di migranti rimpatriati, numero di voli finalizzati al rimpatrio organizzati, numero di mezzi acquistati ecc.);
- come suggerito dalla Corte dei Conti, il capitolo di spesa relativo ai "centri per immigrati" venisse trasferito dalla missione 5 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" e dal relativo "programma" 5.1 "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale" alla missione "Ordine pubblico e sicurezza";

- il Ministero dell'Interno pubblicasse sul proprio sito istituzionale i risultati degli avvisi pubblici emessi per l'affidamento dei Centri di Identificazione ed Espulsione e delle altre tipologie di centri indicando il nome del vincitore dell'appalto, l'offerta economica da questo avanzata e il periodo di validità della convenzione stipulata.;
- I testi delle convenzioni stipulate tra le Prefetture e gli enti gestori dei CDA, CPSA, CARA e CIE venissero pubblicati sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno;
- il Ministero dell'Interno tornasse a redigere e pubblicare un rapporto annuale che illustrasse anche le attività svolte in materia di immigrazione con un dettaglio almeno pari a quello proprio del Rapporto pubblicato nel 2007 con riferimento agli anni precedenti. In particolare il rapporto dovrebbe fornire dati in serie storica relativi ai risultati conseguiti nelle attività di contrasto dell'immigrazione irregolare. Sarebbe altresì auspicabile che in tale rapporto venissero resi noti i dati relativi alle denunce degli atti di discriminazione e di razzismo operati da parte delle Forze dell'Ordine nei confronti dei cittadini stranieri e ai casi in cui sono state riscontrate gravi violazioni dei diritti umani.

#### Indicazioni di policy

Il mantenimento del sistema di detenzione amministrativa svolge una funzione del tutto residuale ai fini di un efficace “contrasto dell'immigrazione irregolare” mentre espone i migranti a gravi violazioni dei diritti umani fondamentali che non sono accettabili in uno Stato di diritto. La chiusura dei CIE è urgente, è possibile, ed è auspicabile anche nella prospettiva di ridurre la spesa pubblica inefficiente.

- In attesa di una riforma che porti alla chiusura di queste strutture, è indispensabile ridurre immediatamente il periodo massimo di permanenza nei CIE riportandolo a un massimo di 30 giorni e dare attuazione alla circolare che impone l'identificazione dei cittadini stranieri detenuti in carcere all'interno delle stesse strutture carcerarie.
- Almeno sino a che il sistema rimarrà in funzione, il Ministero dell'Interno dovrebbe evitare di emanare avvisi pubblici per l'affidamento della gestione dei CIE che, a causa del basso costo pro die/pro capite previsto, impediscano di assicurare l'erogazione dei servizi necessari a garantire la dignità e i diritti umani dei migranti detenuti.

Il successo assai limitato delle politiche meramente repressive di lotta all'immigrazione irregolare suggerisce di rivedere appena possibile l'intera disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri nel nostro paese. E' necessario ribaltare completamente le

priorità delle politiche migratorie e sull'immigrazione a partire dalla piena ed effettiva garanzia dei diritti umani fondamentali dei migranti. In tale orizzonte è auspicabile:

- ratificare la Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti dei Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990;
- ampliare i canali di ingresso regolare sia per motivi di lavoro che per ricerca di lavoro;
- introdurre meccanismi di regolarizzazione *ordinaria ad personam*, che possano consentire ai migranti di ottenere un titolo di soggiorno in presenza di requisiti che siano in grado di comprovare il loro effettivo inserimento sociale nella società italiana;
- minimizzare i rischi di una ricaduta nell'area dell'irregolarità per coloro che hanno un titolo di soggiorno anche estendendo la durata della validità dei documenti di soggiorno;
- limitare il più possibile l'utilizzo dello strumento dell'espulsione coattiva, così come suggerito dalla Direttiva comunitaria 2008/115/CE;
- adottare una disciplina organica sul diritto di asilo in conformità con l'art. 10 della Costituzione;
- garantire l'effettivo accesso alla procedura di asilo dei migranti soccorsi in mare;
- assicurare ai migranti stabilmente residenti sul nostro territorio la piena titolarità dei diritti di cittadinanza attraverso la riforma della legge 91/92 sulla cittadinanza e il riconoscimento del diritto di voto amministrativo.

Come per altro ha già evidenziato la Commissione De Mistura: “Nella legislazione vigente la gran parte delle condizioni di irregolarità di soggiorno trovano come unica risposta l'espulsione.

Si genera una spirale caratterizzata dalla produzione continua di provvedimenti espulsivi che risultano ben difficilmente eseguibili sia in ragione del loro numero eccessivo, sia in ragione del generarsi di un circolo vizioso di contrapposizione tra la Pubblica amministrazione e lo straniero il quale, non vedendo la convenienza di un comportamento di trasparenza e di collaborazione con le autorità, mette in atto diverse strategie di resistenza, prima tra tutte, l'occultamento dell'identità.

La Commissione ritiene quindi che l'approccio normativo complessivo al fenomeno andrebbe profondamente modificato riconducendo l'espulsione alla sua natura di provvedimento necessario da applicarsi come *ultima ratio*, laddove tutte le altre possibilità di rego-

larizzare si siano rivelate in concreto non possibili”.<sup>97</sup>

Proposte simili a quelle sopra indicate sono state avanzate da tempo anche da parte di altre organizzazioni della società civile, ma non hanno purtroppo trovato ascolto sino ad oggi presso le istituzioni competenti.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Commissione De Mistura, cit. pag. 16.

<sup>98</sup> Asgi, *Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018*, 2013, [www.asgi.it](http://www.asgi.it); *LasciateCIEntrare, Appello Mai più CIE*, 2012; *Associazione a buon diritto onlus*, 2012, cit. pag. 368-371; *Scuola Superiore Sant'Anna*, 2012, cit. pag.26-48; *Sbilanciamoci!, Rapporti Sbilanciamoci!, anni 2005-2012*; *European Migration Network, Punto nazionale di contatto in Italia*, Idos (a cura di), *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, Roma, 2006, pag. 82-86; *Miraglia F., Un programma per l'immigrazione*, in *Micromega*, n.7, 2011, pag. 144-155; *Cobelli V., Naletto G.* (a cura di), *Atlante di un'altra economia, manifestolibri*, 2005, pag. 97; *Dentico N., Gressi M.*, cit. pag. 255-260.

## Bibliografia

- Amnesty International, *Rapporto annuale 2011. La situazione dei diritti umani nel mondo*, <http://50.amnesty.it/rapportoannuale2011/italia>
- Amnesty International Italy, *Temporary Stay - permanent rights: the treatment of foreign nationals detained in "temporary stay and assistance centers"*, 19 giugno 2005, <http://195.234.175.160/en/library/asset/EUR30/04/2005/en/ab9dac74-d4e1-11dd-8a23-d58a49c0d652/eur300042005en.pdf>
- Associazione A Buon Diritto Onlus e L'articolo Tre, *Pre-Rapporto 2012. Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia*, giugno 2012, [www.abuondiritto.org](http://www.abuondiritto.org).
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI, *Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018*, gennaio 2013, [www.asgi.it](http://www.asgi.it)
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI, *Proposte per una modifica della legislazione in materia di immigrazione e di stranieri non comunitari*, 9 ottobre 2006, [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/proposte.di.riforma.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/proposte.di.riforma.pdf)
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI e Associazione Giuristi Democratici, *Per una riforma della normativa in materia di immigrazione*, dicembre 2005, [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/documento.asgi.giuristi democratici.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/documento.asgi.giuristi democratici.pdf)
- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI, Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa - AICCRE, Caritas Italiana, Consorzio Communitas Onlus e Centro Studi di Politica Internazionale - CESPI (a cura di), *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia: quale futuro?*, giugno 2011, [http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI\\_finale.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ASGI_finale.pdf)
- Campagna LasciateCIEntrare, *Appello: mai più CIE*, novembre 2012, <http://lasciatecientrare.it/index.php/la-campagna/mai-piu-cie/>
- Campagna Sbilanciamoci!, *Rapporto Sbilanciamoci!. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, anni 2004-2012, Roma, [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)
- Campagne FRONTEXIT, *Manuel de formation*, [www.frontexit.org](http://www.frontexit.org)
- Caritas e Migrantes (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2010*, Idos edizioni, Roma, 2010.
- Caritas e Migrantes (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2011*, Idos edizioni, Roma, 2011.
- Caritas e Migrantes (a cura di), *Dossier statistico immigrazione 2012*, Idos edizioni, Roma, 2012.
- Cobelli V. e Naletto G. (a cura di), *Atlante di un'altra economia*, manifestolibri, Roma 2005.
- Colombo A., *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, il Mulino, Bologna 2012.

- Cosentino R., *Viaggio dentro i Cie tra pestaggi, psicofarmaci e strani suicidi*, in "Il Corriere della Sera", 10 aprile 2012.
- Cosentino R., *Trapani, la città con due Cie: uno è nuovo, l'altro sembra un Opg*, in "Redattore Sociale", 2 marzo 2012.
- Devillanova C., "Immigrazione e finanza pubblica", in Fondazione ISMU (a cura di), *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano 2011.
- European Migration Network/IDOS - Punto Nazionale di Contatto in Italia (a cura di), *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, Roma, dicembre 2006, <http://www.emnitaly.it/down/pb-03-02.pdf>.
- European Migration Network/IDOS - Punto Nazionale di Contatto in Italia (a cura di), *Immigrazione irregolare in Italia. L'approccio nazionale nei confronti dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti*, Roma, dicembre 2005, [www.emnitaly.it](http://www.emnitaly.it).
- Gubbini C., *Nei Cpt il trattamento medico è manicomiale*, in "il manifesto", 22 gennaio 2004.
- Gressi M. e Dentico N. (a cura di), *Libro bianco. Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza. Un'indagine promossa dal gruppo di lavoro sui CPTA in Italia*, Milano 2006.
- Human Rights Watch, *World Report 2011*, <http://www.hrw.org/en/world-report-2011>.
- International University College of Turin, *Betwixt and Between: Turin's CIE. A Human Investigation into Turin's Immigration Detention Centre*, settembre 2012, [http://www.iuctorino.it/sites/default/files/docs/CIE\\_09\\_2012FV.pdf](http://www.iuctorino.it/sites/default/files/docs/CIE_09_2012FV.pdf).
- Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE, *Politiche pubbliche e redistribuzione*, Roma, ottobre 2009.
- Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS in collaborazione con IDOS e Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi INPS. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, Roma 2011.
- Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS e Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, Roma 2009.
- Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2011.
- Medici per i Diritti Umani - MEDU, *Arcipelago CIE. Indagine sui centri di Identificazione ed Espulsione italiani*. Infinito Edizioni, maggio 2013.
- Medici per i Diritti Umani - MEDU, *CIE di Bologna: migranti costretti a vivere in condizioni degradanti. Condizioni di vivibilità gravemente al di sotto degli standard minimi*, comunicato stampa, 20 febbraio 2013.
- Medici per i Diritti Umani - MEDU, *I Cie, la salute e la dignità umana: la storia di Omar*, settembre 2012, [http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/CIE\\_la\\_salute\\_e\\_la\\_dignita\\_umana.pdf](http://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/CIE_la_salute_e_la_dignita_umana.pdf).

Medici per i Diritti Umani - MEDU, *L'iniquo ingranaggio dei Cie. Analisi dei dati nazionali completi del 2011 sui centri di identificazione ed espulsione*, luglio 2012, [www.mediciperidirittiumani.org](http://www.mediciperidirittiumani.org)

Medici per i Diritti Umani - MEDU, *Le sbarre più alte. Rapporto sul centro di Identificazione ed Espulsione di Ponte Galeria a Roma*, maggio 2012, [www.mediciperidirittiumani.org](http://www.mediciperidirittiumani.org)

Medici Senza Frontiere/Missione Italia, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per immigrati in Italia*, gennaio 2010, [http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/ITA\\_sommario\\_aldila\\_muro.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/pubblicazioni/ITA_sommario_aldila_muro.pdf)

Medici Senza Frontiere/Missione Italia, *Rapporto sui Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza*, gennaio 2004, cfr. [http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/CPT\\_FINALE.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagini/file/CPT_FINALE.pdf)

Miraglia F., *Un programma per l'immigrazione*, in "Micromega", n. 7, 2011.

Naletto G. (a cura di), *Rapporto sul razzismo in Italia*, Manifestolibri, Roma, 2009.

Naletto G., "L'immigrazione", in F. R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale in Italia 2008. Il tendenziale slittamento dei rischi sociali dalla collettività all'individuo*, UTET, Torino 2008.

Olivieri M. S., "L'accoglienza frantumata sotto il peso dell'emergenza", in *Lunaria* (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma 2011.

Palidda S., *Le pratiche della guerra alle migrazioni*, Project "Challenge" Work Package, novembre 2005.

Paolin C., *CIE: Storie di gocce e psicofarmaci per non diventare pazzi*, in "Il Fatto Quotidiano", 9 dicembre 2009.

Rete Italiana per il Rimpatrio Volontario Assistito - RIRVA, *Il rimpatrio volontario assistito e la cooperazione con i paesi di origine*, Milano, 5 febbraio 2013, <http://www.reterirva.it/Materiali%20WS/ws%20coop%20RIRVA%207.12.12.pdf>.

Rivera A., *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia. Con un inventario dell'intolleranza* di Paola Andrisani, Derive Approdi, Roma 2003.

Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, *Drafting a report reviewing italian's immigration policy*, Pisa University Press, Pisa 2012.

Stuppini A., "Il contributo finanziario degli immigrati", in *Caritas Italiana e Fondazione Migrantes* (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2010*, Roma, ottobre 2011.

Tenda per la Pace, *Salute, il diritto che non CIE*, 24 settembre 2012, <http://www.corriereimmigrazione.it/ci/2012/09/la-vita-di-radouane-ovvero-labanalita-del-male-nei-cie/>.

Vassallo Paleologo F., *Dall'accoglienza alla detenzione amministrativa: gli effetti di uno stato di emergenza permanente*, 9 gennaio 2012, [www.meltingpot.org/articolo17260.html](http://www.meltingpot.org/articolo17260.html).

Vassallo Paleologo F., *Da Lampedusa a Mineo, l'emergenza creata dal governo*, 29 marzo 2011, [www.terrelibere.org](http://www.terrelibere.org).

## Fonti istituzionali

Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Resoconto stenografico dell'audizione del Ministro dell'Interno, On. Anna Maria Cancellieri*, Roma, 25 Settembre 2012.

Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Resoconto stenografico dell'audizione del Ministro dell'Interno, On. Roberto Maroni, in merito all'indagine conoscitiva delle nuove politiche europee in materia di immigrazione*, Roma, 14 Aprile 2010.

Commissione De Mistura, *Rapporto conclusivo della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri per immigrati*, gennaio 2007, <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf>.

Commissione Europea, *Decisione della Commissione del 17.07.2012 che approva, per l'Italia, il programma annuale 2012 per il Fondo per le frontiere esterne, e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2012*, Bruxelles, C(2012) 4919 final.

Commissione Europea, *Decisione della Commissione del 05.8.2011 che approva, per l'Italia, il programma annuale 2011 per il Fondo per le frontiere esterne, e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2011*, Bruxelles, C(2011) 5738 definitivo.

Commissione Europea, *Decisione della Commissione del 22.7.2011 che approva, per*

*l'Italia, la revisione del programma annuale 2009 per il Fondo per le frontiere estere, e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2009*, Bruxelles, C(2011) 5118 definitivo.

Commissione Europea, *Decisione della Commissione del 02.12.2010 che approva, per l'Italia, il programma annuale 2010 per il Fondo per le frontiere esterne, e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2010*, Bruxelles, C(2010) 8754 definitivo.

Commissione Europea, *Decisione della Commissione del 10.12.2008 che approva, per l'Italia, il programma pluriennale 2007-2013, il programma annuale 2007 e il programma annuale 2008 per il Fondo per le frontiere esterne e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per gli esercizi 2007 e 2008*, Bruxelles, C(2008) 7932 definitivo.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo*, COM(2006) 26 definitivo, Bruxelles, 25 gennaio 2006.

Commissione Europea, *Libro verde su una politica di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli stati membri*, COM (2002) 175 definitivo, Bruxelles, 10 aprile 2002.

Consiglio Europeo, *Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* (2010/C 115/01), Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 4 maggio 2010.

Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre*

2005. *Allegato I. Approccio globale in materia di migrazione: azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-05-4\\_it.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-4_it.htm?locale=fr).

**Consiglio Europeo**, *Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf).

**Consiglio Europeo**, *Conclusioni della Presidenza al Consiglio Europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.i9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.i9.htm)

**Consiglio dell'Unione Europea**, *Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo, Bruxelles, 24 settembre 2008*, 13440/08, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf>

**Consiglio dell'Unione Europea**, *Regolamento (CE) N. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, Bruxelles*.

**Consiglio dell'Unione Europea**, *Decisione del Consiglio del 13 giugno 2002 che istituisce un programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione (programma ARGO)*, 2002/463/CE, Lussemburgo.

**Consiglio dell'Unione Europea**, *Decisione del Consiglio del 6 dicembre 2001 sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)*, 2001/886/GAI, Bruxelles, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:328:0001:0003:IT:PDF>.

**Corte dei Conti**, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2010*, Roma, 28 giugno 2011, [http://www.corteconti.it/controllo/finanza\\_pubblica/bilanci\\_manovra\\_leggi/rendiconto\\_generale\\_2010/](http://www.corteconti.it/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2010/)

**Corte dei Conti**, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, volume II, parte I, Roma, 24 giugno 2010, [http://www.corteconti.it/controllo/finanza\\_pubblica/bilanci\\_manovra\\_leggi/rendiconto\\_generale\\_2009/](http://www.corteconti.it/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2009/)

**Corte dei Conti**, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, volume II, tomo II, Roma, 24 giugno 2005, [http://www.corteconti.it/controllo/finanza\\_pubblica/bilanci\\_manovra\\_leggi/rendiconto\\_generale\\_2004/](http://www.corteconti.it/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2004/)

**Corte dei Conti**, *Programma di controllo 2004, Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina*, Roma 2005.

**Corte dei Conti**, *Programma di controllo 2003. Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina*, Roma 2004.

**Corte dei Conti**, *Programma di controllo 2002. Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina*, Roma 2003.

**Council of Europe - Commissioner for Human Rights**, *Rapporto di Nils Muiznieks, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012*,

CommDH(2012)26, Strasburgo, 18 settembre 2012, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2142460&SecMode=1&DocId=1925946&Usage=2>.

**Council of Europe - Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009**, CommDH(2009)16, Strasbourg, 16 April 2009, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427>.

**Decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394** "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.258 del 3-11-1999 - Suppl. Ordinario n. 190.

**Decreto legge del 23 giugno 2011 n. 89** "Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari." pubblicato nella GU n. 144 del 23 6 2011.

**European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union - FRONTEX, General Report, years 2006-2011**, <http://www.frontex.europa.eu/>

**European Commission - Directorate-General Enlargement, TAIEX Activity Report, years 2003-2010**, [http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/publications/reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/publications/reports/index_en.htm)

**European Commission - EuropeAid Co-operation Office, Migration and Asylum programme. Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum. Overview of projects funded 2007-2008**, March 2010, doi: 10.2783/31118, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm)

**European Commission - EuropeAid Co-operation Office, Aeneas programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum. Overview of projects funded 2004-2006**, July 2009, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas\\_2004\\_2006\\_overview\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf)

**Legge 6 marzo 1998, n. 40** "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero." pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 1998 - Supplemento Ordinario n. 40.

**Legge 30 luglio 2002, n. 189**

"Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.

**Legge del 6 febbraio 2009 n. 7,**

"Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 18 febbraio 2009.

**Legge 15 luglio 2009, n. 94** "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128

Legge 2 agosto 2011, n. 129: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari." pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 181 del 5 agosto 2011.

Ministero dell'Interno, *Direttiva Generale del Ministro dell'Interno per l'anno 2013*, Roma, 20 febbraio 2013, [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25/2013\\_02\\_21\\_Direttiva\\_Ministro\\_anno\\_2013.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25/2013_02_21_Direttiva_Ministro_anno_2013.pdf)

Ministero dell'Interno, *Piano della performance 2012-2014*, Roma, 28 maggio 2012, [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/23/0576\\_PIANO\\_PERFORMANCE\\_2012-2014.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/23/0576_PIANO_PERFORMANCE_2012-2014.pdf)

Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza, *Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia - Rapporto finale di esecuzione*, Roma, 30 settembre 2010.

Ministero dell'Interno - Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, *Evaluation report on implementation of actions co-financed by the European Return Fund*, (Report set out in Article 50(2) (a) of Decision No 575/2007/EC), Brussels, 21.06.2010, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/national-actions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/return-fund/national-actions/index_en.htm).

Ministero dell'Interno - Dipartimento Pubblica Sicurezza e Segreteria Tecnica del Piano

Operativo Nazionale "Sicurezza", *Obiettivo raggiunto. I risultati del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000-2006*, Roma, 10 giugno 2009, vol. 4.

Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Fondo europeo per i Rimpatri. Programma pluriennale: 2008-2013*, [http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/di/pim/site/tools/varie/Fondo\\_europeo\\_per\\_i\\_rimpatri.html](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/di/pim/site/tools/varie/Fondo_europeo_per_i_rimpatri.html)

Ministero dell'Interno, *Italian Multi-Annual Programme (2007-2013). External Borders Fund*, [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0550\\_COMM\\_NATIVE\\_C\\_2008\\_7932\\_F\\_EN\\_ANNEXE1.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0550_COMM_NATIVE_C_2008_7932_F_EN_ANNEXE1.pdf)

Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere. *Relazione al Parlamento*, Roma 2007, [http://www.camera.it/temiap/relazione\\_immigrazione\\_2007.pdf](http://www.camera.it/temiap/relazione_immigrazione_2007.pdf)

Ministero dell'Interno, *Linee guida per la gestione di centri di permanenza temporanea e d'assistenza (cpt) e di centri d'identificazione (cid, già centri d'accoglienza)*, Prot. 3154/D.C.S. 11.6, 5 dicembre 2002.

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea*, Strasburgo.

**Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea**, *Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"*, Bruxelles.

**Senato della Repubblica italiana - Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani**, *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri d'accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, Roma, marzo 2012,  
<http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20carceri.pdf>

**Senato della Repubblica Italiana - XVI Legislatura**, *Resoconto stenografico della seduta n. 214 del 25 maggio 2009*, Roma,  
<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=424000>

**Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286** "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

**United Nations - Office of the High Commissioner for Human Rights**, *UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy*, Roma 8 ottobre 2012,  
<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E>.

## Sitografia

[www.abuondiritto.it](http://www.abuondiritto.it)  
[www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)  
[www.arci.it](http://www.arci.it)  
[www.asgi.it](http://www.asgi.it)  
[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)  
[www.cartadiroma.com](http://www.cartadiroma.com)  
[www.cgil.it/Tematiche/Default.aspx?ARG=IMMIGRAZIONE](http://www.cgil.it/Tematiche/Default.aspx?ARG=IMMIGRAZIONE)  
[www.coe.int/t/democracy/migration/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp)  
[www.cirdi.org](http://www.cirdi.org)  
[www.corriereimmigrazione.it](http://www.corriereimmigrazione.it)  
[www.cronachediordinariorazzismo.org](http://www.cronachediordinariorazzismo.org)  
[www.dossierimmigrazione.it](http://www.dossierimmigrazione.it)  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm)  
<http://www.emnitaly.it/>  
<http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration>  
<http://fortresseurope.blogspot.it>  
[www.frontex.europa.com](http://www.frontex.europa.com)  
[www.lasciatecientrare.it](http://www.lasciatecientrare.it)  
[www.litaliasonoanchio.it](http://www.litaliasonoanchio.it)  
[www.frontexit.org/en](http://www.frontexit.org/en)  
[www.giornalismi.info/mediarom](http://www.giornalismi.info/mediarom)  
[www.hrw.org](http://www.hrw.org)  
[www.interno.it](http://www.interno.it)  
[www.mediciperidirittiumani.org](http://www.mediciperidirittiumani.org)  
[www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it)  
[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)  
[www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)  
[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)  
[www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)  
[www.osservatorio21luglio.org](http://www.osservatorio21luglio.org)  
[www.reterirva.it](http://www.reterirva.it)  
[www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)  
[www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)  
[www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)  
[www.sicurezzaud.it](http://www.sicurezzaud.it)  
[www.statewatch.org/frontex](http://www.statewatch.org/frontex)  
[www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo](http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo)  
[www.terrelibere.org](http://www.terrelibere.org)  
[www.unar.it](http://www.unar.it)



Respingere, espellere, rimpatriare: è ciò che fanno i paesi europei nell'ambito di quelle che vengono definite in modo più raffinato "le politiche di contrasto dell'immigrazione irregolare". Queste politiche hanno un costo sebbene in Italia siano in pochi a parlarne. **Costi disumani** propone una ricognizione dei costi delle politiche del rifiuto: di controllo dei mari e delle frontiere, di detenzione dei migranti nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) e di sviluppo della cooperazione con i paesi terzi finalizzata al contrasto dell'immigrazione irregolare. Politiche che richiederebbero una maggiore trasparenza e una più attenta valutazione sia da parte degli attori istituzionali che da parte dell'opinione pubblica considerando i costi elevati che l'attuale sistema di governo delle politiche migratorie comporta in termini di vite umane e di violazioni dei diritti umani fondamentali.

**Lunaria** è un'associazione di promozione sociale, senza fini di lucro, laica, indipendente, nata nel 1992. Svolge attività di ricerca, formazione e comunicazione sui temi dell'economia solidale e del terzo settore, delle migrazioni e del razzismo e promuove iniziative di volontariato internazionale e di animazione giovanile. Con le sue attività Lunaria sperimenta forme di partecipazione attiva e di trasformazione sociale ispirate ai principi della giustizia e della solidarietà sociale, della partecipazione democratica alla vita della comunità, della garanzia dei diritti civili, sociali e umani in ambito nazionale e internazionale.

Dal 2000 Lunaria promuove, in collaborazione con 48 organizzazioni della società civile, la campagna **Sbilanciamoci!**

**Per informazioni e contatti:**  
**Lunaria**  
**Via Buonarroti 39**  
**00185 Roma**  
**Tel. 068841880 fax 068841859**  
**E-mail: [antirazzismo@lunaria.org](mailto:antirazzismo@lunaria.org)**  
**[www.lunaria.org](http://www.lunaria.org)**

