

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 27

18 agosto 2005

PROGETTO DI PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE, AI SENSI DELL'ART. 121 DELLA COSTITUZIONE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI BORGHI, MASELLA,
MAZZA, BORTOLAZZI, RIVI

SOPPRESSIONE DEI CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA E ASSISTENZA

Oggetto consiliare n. 354

RELAZIONE

Il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), prevede all'art. 14 (Esecuzione dell'espulsione), la costituzione, con decreto del Ministro dell'Interno, di centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) per il trattenimento – disposto del questore – degli stranieri in attesa di espulsione.

La Legge 30 luglio 2002, n. 189, più nota come "legge Bossi-Fini", ha modificato la suddetta normativa in materia di immigrazione e di asilo.

Tale legge ha, fra l'altro, modificato e integrato il comma 5 dell'art. 14 del testo unico raddoppiando il periodo massimo di permanenza all'interno del centro (da 30 a 60 giorni) e prevedendo l'arresto da sei mesi ad un anno dello straniero che, uscito dal centro di permanenza temporanea, non dovesse lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni.

Alla luce delle esperienze degli ultimi anni, questa parte della legge si è rivelata del tutto inadeguata rispetto alla realizzazione degli obiettivi enunciati. In particolare sono emerse crescenti problematiche connesse al funzionamento dei CPTA derivanti dalla scarsa trasparenza nella loro gestione. Inoltre, in molti dei 17 Centri attualmente esistenti in Italia, il numero di episodi gravi legati al mancato rispetto dei diritti degli stranieri trattenuti (accaduti o denunciati) è ormai insostenibile.

Si ritiene pertanto urgente il superamento di tali centri che si sono rivelati strumenti non utili al contrasto dell'immigrazione clandestina. Occorre individuare soluzioni alternative che permettano la chiusura dei CPT in cui sono detenuti cittadini stranieri immigrati in base al solo elemento della clandestinità, che per la nostra Costituzione e per il nostro ordinamento legislativo non è un reato penale.

PROGETTO DI PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1

Soppressione

dei centri di permanenza temporanea e assistenza – Abrogazione di norme

1. I centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), individuati o istituiti ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sono soppressi.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti i Ministri interessati e il Ministro dell'Economia e Finanze, gli immobili di proprietà dello Stato, già adibiti a CPTA, sono trasferiti alle Regioni e destinati, previo opportuno adattamento, ad altro utilizzo.

3. All'art. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998,

come sostituito dall'articolo 12 della Legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) e dall'articolo 1 del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione) convertito, con modificazioni, dalla Legge 12 novembre 2004, n. 271, sono abrogate le seguenti disposizioni:

- a) il sesto e ultimo capoverso del comma 3;
 - b) il settimo capoverso del comma 5-bis;
 - c) il secondo capoverso del comma 15.
4. Sono inoltre abrogate le seguenti disposizioni:
- a) l'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998;
 - b) l'articolo 13 e l'articolo 34, comma 4 della Legge n. 189 del 2002;
 - c) i commi 4, 5, 5-bis e 6 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 241 del 2004 convertito dalla Legge n. 271 del 2004;
 - d) nel comma 1 dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 286 del 1998, come sostituito dall'articolo 15 della Legge n. 189 del 2002, l'inciso « né le cause ostative indicate nell'articolo 14, comma 1, del presente testo unico».

Proposta di legge alle Camere, ai sensi dell'art. 121 della Costituzione
"Soppressione dei centri di permanenza temporanea e assistenza"

Presentato dalla Regione Emilia-Romagna

RELAZIONE TECNICA

Art. 11 *ter*, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio)

Art. 1

La proposta di legge non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato; si riportano comunque le analisi e le considerazioni svolte ai fini della verifica tecnico/finanziaria.

La proposta di legge prevede la soppressione dei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA) ed il trasferimento alle Regioni degli immobili già adibiti a CPTA di proprietà dello Stato affinché siano destinati, previo opportuno adattamento, ad altro utilizzo.

Nell'unico articolo previsto dal progetto di legge ai commi 1 e 2 si prevede la soppressione dei CPTA ed il trasferimento dei relativi immobili alle Regioni. I commi 3 e 4 prevedono, nello specifico, l'abrogazione delle disposizioni sui CPTA. Non si tratta quindi di interventi suscettibili di generare nuove o maggiori spese per il bilancio dello Stato. Si può invece prevedere la liberazione di risorse finanziarie ora destinate al funzionamento dei CPTA. L'intervento di maggiore rilievo prevede infatti l'abrogazione dell'art. 14 del D.Lgs 286/1998 "Esecuzione dell'espulsione", così da superare l'attuale sistema basato sui CPTA (art. 14 già modificato dalla L. 30 luglio 2002, n. 189 e dal D.L. 14 settembre 2004, n. 241).

Per avere un ordine di grandezza delle risorse assorbite dai CPTA si riportano alcuni dati dalla relazione della Corte dei Conti programma controllo 2004 (Esiti dell'indagine sulla "Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione - Regolamento e sostegno, controllo immigrazione clandestina") con riferimento ai prospetti di maggiore rilievo relativi alla gestione contabile dei capitoli di bilancio che riguardano i CPTA.

Table 1 e 2 – Capitolo 2356 e 7352 (Fonte: Corte dei Conti, Programma controllo 2004. Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina.)

Capitolo 2356

Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione ivi compresa la manutenzione ordinaria dei centri di permanenza temporanea, di identificazione e di quelli di accoglienza per stranieri irregolari...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Stanziamento iniziale	80.026.553,00	105.466.553,00
Variazioni	-29.003.389,00	-55.719.201,02
<i>Stanziamento def.</i>	<i>51.023.164,00</i>	<i>49.747.351,98</i>
Impegni comp.za	49.739.049,06	n.d.
Pagato comp.za	44.196.431,72	39.473.925,39
Residui comp.za	5.542.617,34	n.d.
Economie comp.za	1.284.114,94	n.d.

Fonte: Elaborazione C.d.c. su dati tratti dal S.I. RGS/Cdc

Capitolo 7352

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 ...

<i>Esercizio finanziario</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Stanziamento iniziale	50.100.000,00	24.790.000,00
Variazioni	30.000.000,00	20.300.000,00
<i>Stanziamento def.</i>	<i>80.100.000,00</i>	<i>45.090.000,00</i>
Impegni comp.za	22.553.167,04	n.d.
Pagato comp.za	2.267.377,80	234.567,01
Residui lett. "C" comp.za	20.285.789,24	n.d.
Residui lett. "F"	57.546.832,96	n.d.
Residui totali comp.za	77.832.622,20	n.d.
Economie comp.za	0,00	n.d.

Fonte: Elaborazione C.d.c. su dati tratti dal S.I. RGS/Cdc

L'articolo 13 della L 189/'02, che interveniva proprio sull'art. 14 del D.Lgs 286/'98 che si va ad abrogare, prevedeva nel triennio 2002-2004 per la costruzione di nuovi centri di permanenza temporanea e assistenza l'autorizzazione di spesa nel limite massimo di 12,39 milioni di euro per l'anno 2002, 24,79 milioni di euro per l'anno 2003 e 24,79 milioni di euro per l'anno 2004.

Sempre facendo riferimento ai dati proposti nella relazione della Corte dei Conti, si riporta un prospetto che evidenzia le caratteristiche salienti di alcune delle convenzioni stipulate.

Tabella 3 – Le convenzioni per la gestione dei centri di permanenza stipulate a partire dal 1 gennaio 2003 (Fonte: Corte dei Conti, Programma controllo 2004 - Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione. Regolamentazione e sostegno all'immigrazione. Controllo dell'immigrazione clandestina. Elaborazione della corte dei conti sulla base dei dati trasmessi dal dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione)

Confronto fra le convenzioni per la gestione dei centri di permanenza stipulate a partire dal 1° gennaio 2003

Centro	Natura giuridica del sito	Ente contraente	Tipologia contratto	Periodo	Costo pro capite - pro die (IVA compresa)	Presenze medie previste giornaliere	Capienza teorica	Importo contrattuale	Servizi resi	Note
Agrigento ASI	D	Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia	TP	1/2/2003 31/12/2004	30,54	108	108	2.305.525,68	da convenzione tipo escluso mensa	art.6 - l'importo pro capite viene desunto dal 100% della capienza teorica invece dell' 80% dello schema. C'è a parte convenzione pasti di 12,26 € iva esclusa (pro capite - pro die)
Agrigento Lampedusa	D	Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia	TP	1/2/2003 31/12/2004	37,92	88	88	2.332.535,04	da convenzione tipo escluso mensa	Prezzi superiori al capitolato dello schema. Esiste già una convenzione per pulizie per € 3.615,20 mensili (iva inclusa).*
Bologna	D	C.R.I.	TP	1/3/2003 31/12/2004	80,70	78	97	4.212.136,50	da convenzione tipo escluso mensa	C'è a parte convenzione pasti di 8,28 € iva esclusa (pro capite - pro die)
Brindisi	D	ONLUS Fiamme d'argento	TP	01/04/2003 31/12/2004	26,70	144	180	2.460.672,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Caltanissetta	D	Albatros 1973	TP	1/3/2003 31/12/2004	63,40	76	95	3.226.516,92	da convenzione tipo compreso mensa	
Catanzaro	P	Malgrado Tutto	TP	1/3/2003 31/12/2004	48,62	87	109	2.800.512,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Crotone	D	S.Anna - Isola di Caporizzuto	TP	14/10/2003 31/12/2004	33,47	99	124	1.471.207,32	da convenzione tipo compreso mensa	
Lecce "Regina Pacis"	P	Fondazione Regina Pacis	TP	1/4/2003 31/12/2004	43,00	144	180	3.900.960,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Lecce - Otranto Don Tonino Bello	P	Comune di Otranto	TP	1/4/2003 31/12/2004	40,50	35	50	893.025,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Roma Ponte Galeria	D	C.R.I.	TP	1/2/2003 31/12/2004	34,66	240	300	5.822.880,00	da convenzione tipo escluso mensa	C'è a parte convenzione pasti di 7,61 € iva esclusa (pro capite - pro die)
Milano	D	C.R.I.	TP	1/2/2003 31/12/2004	75,02	140	140	7.246.932,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Modena	D	Confraternita delle misericordie d'Italia	TP	1/3/2003 31/12/2004	da 69,50 a 99,29	48	60	2.412.000,00	da convenzione tipo compreso mensa	I pagamenti sono così distribuiti: da 51 a 60 (69,50); da 41 a 50 (75,00); da 31 a 40 (87,00); fino a 30 (99,29).
Torino	D	C.R.I.	TP	1/3/2003 31/12/2004	73,50	76	96	3.910.200,00	da convenzione tipo compreso mensa	
Trapani	D	Insieme	TP	16/1/2003 31/12/2004	37,00	51	64	1.349.205,00	da convenzione tipo compreso mensa	

Fonte: Elaborazione C.d.c. su dati forniti dall'Amministrazione

* Tale somma è comprensiva del centro ASI di Agrigento e non è possibile distinguere i costi separati.

Legenda: D=demaniale; P=privato; TP=trattativa privata

Facendo invece riferimento alla medesima relazione della Corte dei conti, ma per il programma controllo 2003, si propone un prospetto sulla spesa sostenuta dalle diverse prefetture per ciascun centro, contenenti dati estremamente analitici che disaggregano gli

impegni in relazione alle diverse tipologie di attività: spesa per la gestione ordinaria (in pratica i corrispettivi per le convenzioni stipulate con i diversi gestori), spese per i pasti, laddove sia stato stipulato un apposito contratto in tal senso, manutenzione ordinaria, locazione delle strutture non di proprietà demaniale, lavori e manutenzione straordinaria, ulteriori spese in economia. I prospetti evidenziano, inoltre, l'entità dei riconoscimenti di debito in relazione ad attività svolte in situazioni di urgenza che hanno impedito la preventiva stipula di un regolare contratto.

Per ciascun centro vengono anche indicati il periodo di funzionamento, la capienza massima e le presenze medie dei soggetti trattenuti.

Sulla base delle informazioni trasmesse, la Corte dei Conti ha elaborato il seguente prospetto che evidenzia gli impegni di spesa assunti da ciascuna prefettura in relazione alle diverse voci di costo dei vari centri, le presenze medie giornaliere e il costo unitario per soggetto ospitato.

Tabella 4 - Costi relativi ai centri di permanenza nell'esercizio finanziario 2003 (Fonte: 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.

Costi relativi ai centri di permanenza esercizio finanziario 2003

centro	gestore	spese (migliaia di euro)						post posti	Pres.ze medie giorn.re	costo unitario
		gestione: funz., pasti e pulizia	manut. ordinaria	locazione	in economia	tot. gestione	lavori			
Asi/B9 (Ag)	Misericordiae	1.710.720,55	15.536,39	2.065,83	61.927,23	1.790.250,00	-	108	94,6	56,58*
Lampedusa (Ag)	Misericordiae	1.758.428,10	64.380,23	-	36.000,00	1.858.808,33	13.332,40	174	105,3	48,37
Caserma Chiarini (Bo)	C.R.I.	2.666.345,55	84.000,00	-	193.000,00	2.943.345,55	-	95	69,4	116,21
Restinco (Br)	Fiamme d'argento	1.054.573,70	20.000,00	-	301.783,65	1.376.357,35	-	60	55,8	67,53
Pian del Lago (Cl)	Albatros 73	2.095.028,80	375.000,00	-	285.000,00	2.755.028,80	63.750,00	95	86,7	95,10
Malgrado tutto (Cz)	Malgrado tutto	1.467.942,33	-	-	-	1.467.942,33	-	80	72,4	60,74
Regina Pacis (Le)	Regina Pacis	2.500.203,94	-	-	87.687,93	2.587.891,87	-	180	173,4	44,69
Don Tonino Bello (Le)	Comune di Otranto	540.295,92	37.996,94	-	4.425,80	582.718,66	116.357,26	50	27,1	79,67
Via Corelli (Mi)	C.R.I.	3.762.133,35	66.251,03	-	291.000,00	4.119.384,38	134.458,22	120	130,8	94,29
Viale La Marmora (Mo)	Misericordiae	1.274.642,93	159.781,54	1.059.412,24	270.800,00	2.764.636,71	247.000,00	56	30,9	165,44*
Ponte Galeria (Rm)	C.R.I.	3.618.625,73	409.128,20	-	253.450,76	4.281.204,69	388.924,52	300	227,7	56,30
Corso Brunelleschi (To)	C.R.I.	2.043.532,00	11.100,00	-	232.758,23	2.287.390,23	94.300,00	61	59,4	115,37
Serraino Vulpitta (Tp)	Coop. Insieme	660.450,00	20.000,00	72.396,80	80.547,00	833.393,80	31.000,00	47	50,9	44,80*
Totale/media		25.152.922,90	1.263.174,33	1.133.874,87	2.098.380,60	29.648.352,70	1.089.122,40	110	91,1	71,11

Fonte: elaborazione Cdc su dati forniti dal dipartimento libertà civili e immigrazione

* il costo unitario è stato calcolato al netto degli oneri per la locazione della struttura, che per il centro di Modena, avrebbero sensibilmente alterato i risultati del confronto.

