

**ADiM BLOG**  
**Marzo 2024**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

**IL “CASO CPR” ALLA LUCE DEL DIRITTO EUROPEO**

*Paola Regina*

*avvocato internazionalista*

*www.eu-dike.com*

*Università Statale di Milano*

*Parole Chiave*

*Migrazione e Asilo – Centri Per il Rimpatrio nel quadro europeo – Effettività dei rimpatri in Europa-  
Persone private della libertà - Restrizioni all’inviolabilità personale-Violazioni sistemiche dei diritti  
fondamentali -Strumenti di Diritto Europeo di contrasto alle violazioni dei dritti fondamentali –  
Strumenti di Diritto Europeo di contrasto alla corruzione.*

*Abstract*

*Nel dicembre 2023, a Milano, un’ispezione a sorpresa della Guardia di Finanza ha portato alla luce le condizioni inumane e degradanti, a cui erano sottoposti i soggetti trattenuti nel Centro per il Rimpatrio (CPR) di via Corelli a Milano. La Procura di Milano ha avviato le indagini per frode e turbativa d’asta, disponendo il sequestro del Centro. Nel corso degli ultimi anni, diversi Rapporti di denuncia sulle condizioni dei centri per il rimpatrio sono stati redatti da parte del Garante delle persone private della libertà e delle più significative associazioni per i diritti civili italiane. L’articolo esamina tutti gli strumenti europei di contrasto alle violazioni dei diritti fondamentali, evidenziando la condizionalità in materia di diritti fondamentali, nell’utilizzo dei fondi europei.*

*In December 2023, in Milan, a surprise inspection uncovered the inhumane and degrading conditions to which migrants detained at the Milan’s Centre for Repatriation (CPR), were being subjected. The Milan Public Prosecutor’s Office launched investigations for fraud and bid-rigging, ordering the seizure of the Centre. Over the past few years, several Complaint Reports on the conditions at the repatriation centres have been prepared by the “Italian Guarantor of people deprived of liberty” and Italy’s most significant civil rights associations. The article examines all European instruments to*

*combat violations of fundamental rights, highlighting fundamental rights conditionality, in the use of European funds.*

## 1. *La vicenda*

Lo scorso 1° dicembre 2023, a Milano, un'ispezione a sorpresa della Guardia di Finanza ha portato alla luce le condizioni inumane e degradanti, a cui erano sottoposti i soggetti trattenuti nel Centro per il Rimpatrio (CPR) di via Corelli a Milano. A seguito dell'ispezione, nell'ambito delle indagini per frode e turbativa d'asta, la Procura di Milano ha disposto, in via d'urgenza, [un sequestro nei confronti della società Martinina s.r.l.](#), che si era aggiudicata un appalto di 4,4 milioni di euro ([come riportato dalle maggiori testate giornalistiche italiane](#)). L'ispezione della Guardia di Finanza ha fatto emergere nel CPR di via Corelli gravi condizioni di sporcizia, cibo avariato, mancanza di assistenza medica per pazienti oncologici, mancanza di assistenza psichiatrica, somministrazione generalizzata di sedativi, mancanza di assistenza legale ed altre forme di violazioni gravi dei diritti fondamentali in danno dei migranti. Il Tribunale di Milano (XII Sezione Penale), [con Ordinanza dello scorso 12 gennaio 2024 \(depositata in data 16 gennaio\)](#), ha confermato il sequestro del CPR, riconoscendo le condizioni inumane e degradanti cui erano costretti i migranti nonché le gravi violazioni dei diritti fondamentali da questi subite. Il Tribunale ha così rigettato il ricorso per il riesame proposto [dall'imprenditore, ex gestore del CPR](#) (attualmente indagato insieme ad soggetti coinvolti nelle indagini milanesi). Naturalmente, la società civile s'interroga sul ruolo svolto dalla Prefettura, stazione appaltante e amministrazione incaricata della vigilanza e del controllo sull'operato dell'Ente gestore. I diritti fondamentali dei trattenuti, tutelati a livello costituzionale ed europeo, consistono nel diritto ad avere accesso alle cure (e quindi ad un medico), nel diritto di difesa (e quindi ad un avvocato) nonché nel diritto alla vita privata e familiare. Tali diritti fondamentali sono menzionati nei documenti pubblicati sulla [pagina internet](#) della Prefettura di Milano, relativa al Centro di Via Corelli, ove è possibile anche trovare le [direttive organizzative](#), il [regolamento interno del Centro](#) e il dettagliato [contratto di gestione](#)<sup>1</sup>. La condizione reale all'interno del CPR è però risultata ben diversa da quella descritta nei documenti pubblicati on line.

## 2. *I Rapporti sulle condizioni di trattenimento nel CPR*

Nel marzo 2022, l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) ha redatto un [Rapporto](#) sul CPR di via Corelli e lo ha inviato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). In tale rapporto, l'ASGI denuncia, in particolare, l'inesistenza dei servizi previsti per i migranti nel contratto di appalto e l'assenza di verifica e controllo circa il rispetto dei diritti fondamentali delle persone trattenute nel CPR. [L'ultimo Rapporto del Garante delle persone private della libertà](#) del febbraio 2023 sul CPR di via Corelli descrive in dodici paragrafi i locali di pernottamento, la qualità della vita detentiva, la qualità dell'assistenza sanitaria, la qualità del cibo, la libertà di comunicazione, i metodi di accertamento dell'età dei presunti minori, la tutela dei diritti, il diritto all'informazione, il diritto d'asilo, le difficoltà di accesso alla

---

<sup>1</sup> Il contratto pubblicato sul sito della Prefettura è ancora quello della società Engel che aveva venduto nel gennaio del 2022 il ramo d'azienda della detenzione amministrativa alla società Martinina, destinataria del provvedimento di sequestro giudiziario. Secondo [notizia di stampa](#) però tra le due società vi era una evidente connessione (infatti, la società Engel faceva capo a **Paola Cianciulli**, moglie di **Alessandro Forlenza**, amministratore di fatto della società Martinina e gestore del CPR di via Corelli a Milano).

giustizia, il diritto al reclamo, la sicurezza e l'ordine, il diritto all'incolumità personale, il monitoraggio dei rimpatri forzati. L'associazione milanese [NAGA](#)<sup>2</sup> redige un rapporto annuale approfondito sul Centro per il Rimpatrio di via Corelli a Milano, ove il CPR viene descritto come «*non-luogo, progettato per essere nascosto e nascondere gli orrori che contiene, in qualsiasi modo*». L'osservazione, nel corso degli ultimi anni, è stata svolta da medici ed avvocati attraverso l'istituzione di un centralino telefonico dedicato (in funzione a partire da maggio 2021), che i migranti possono contattare per chiedere aiuto (SOS CPR), dato che l'accesso diretto di soggetti terzi era vietato (salvo che per le forze dell'ordine o i parlamentari). [L'ultimo rapporto del NAGA, dal titolo \*Al di là di quella porta\*](#), descrive un anno di osservazione faticosissima, perché «osservare un CPR equivale a guardare un oggetto oscuro ed allo stesso tempo invisibile e nascosto da alte mura, pressoché impenetrabili dalla società civile e talvolta dagli stessi addetti ai lavori».

Dal punto di vista sanitario, è prevista una visita medica preliminare, volta a stabilire l'idoneità al trattenimento. Al fine di poter garantire un carattere di obiettività e neutralità, secondo il [Garante delle persone private della libertà](#), tale visita dovrebbe essere svolta da medici dipendenti del sistema sanitario nazionale. I soggetti trattenuti nel CPR di via Corelli a Milano hanno riferito prassi difformi rispetto alle visite svolte, talvolta in Questura, talvolta in un ambulatorio all'interno il CPR, in presenza della polizia e di medici in regime di libera professione. Le persone trattenute riferiscono, inoltre, che l'idoneità al trattenimento veniva valutata sulla base di un semplice colloquio in cui hanno semplicemente dichiarato di stare bene in quel momento. La condizione clinica delle persone trattenute è risultata essere piuttosto grave: malati oncologici privi di cure, obbligo di sottoporsi a flessioni nudi, somministrazione generalizzata di sedativi, sino a giungere a numerosi tentativi di suicidio. Ciò è riportato, altresì, dal Rapporto della Coalizione sulle libertà e diritti civili (CILD), dal titolo [Buchi Neri. La detenzione senza reato nei centri di permanenza per il rimpatrio \(CPR\)](#). Medicina Democratica ha pubblicato un interessante articolo redatto dalla Rete No CPR, avente ad oggetto [Le basi psicopatogene della criminalizzazione delle persone migranti e della detenzione amministrativa](#), ove viene descritto il processo di esclusione di alcune persone dalla categoria dell'umano, la "*deumanizzazione*". Il Garante delle persone private della libertà, nel suo [Rapporto sui CPR in Italia del 2019/2020](#), ha osservato che «la detenzione amministrativa assume nella prassi prevalentemente i tratti di *un meccanismo di marginalità sociale, confino e sottrazione temporanea allo sguardo della collettività di persone*, che le Autorità non intendono includere, ma che al tempo stesso non riescono nemmeno ad allontanare». Diverse testimonianze di abusi e violenze sono state raccolte dalla campagna "Lasciateci entrare" nel [Rapporto dal titolo "Dietro le mura – abusi violenze e diritti negati nei CPR d'Italia"](#).

### **3. Le restrizioni all'inviolabilità della libertà personale ammesse nei soli casi previsti dalla legge**

L'inviolabilità della libertà personale sancita dall'articolo 13 della Costituzione italiana ammette restrizioni solo per atti motivati da parte dell'autorità giudiziaria e nei soli casi previsti dalla legge. Le garanzie previste dalla disposizione costituzionale riguardano naturalmente anche gli stranieri, poiché «il carattere universale della libertà personale spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri

---

<sup>2</sup> L'associazione NAGA, fondata nel 1987 da un medico e composta da 400 volontari, si occupa di fornire assistenza sanitaria e legale a migranti, richiedenti asilo, rifugiati, stranieri regolari e stranieri con permesso di soggiorno scaduto o privi di permesso di soggiorno.

umani».<sup>3</sup> Il 19 maggio 2022, il Ministro dell'Interno, Lamorgese, ha adottato la [Direttiva recante “Criteri per l’organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall’art.14 del d.lgs. n.286/1998 e successive modificazioni”](#). Tale direttiva prevede, tra l’altro, che siano garantiti:

- obblighi informativi nei confronti degli stranieri trattenuti in una lingua “comprensibile” da parte loro (art. 2);
- una assistenza sanitaria affidata, “di norma” al SSN, con possibilità di affidamento a medici in regime di libera professione, incaricati dagli enti gestori dei CPR (art. 3);
- i servizi all’interno del centro, tra cui il servizio mensa o «colloqui con il servizio di assistenza legale» o il servizio di custodia degli effetti personali o il servizio di raccolta dei rifiuti o il servizio di fornitura di apparecchi radio-televisivi, il servizio di corrispondenza epistolare (art. 4);
- il servizio di corrispondenza telefonica mediante telefoni fissi (art. 5);
- l’accesso al Centro esclusivamente da parte di forze dell’ordine e dipendenti o altri soggetti appartenenti all’ente gestore (art. 6).

Tali disposizioni, che sembrano non soddisfare lo standard minimo di tutela dei diritti umani imposto dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea sono state già portate all’attenzione sia della Procura di Milano nell’ambito del procedimento penale in corso sia del TAR Lombardia con riferimento all’accessibilità ai locali da parte di Associazioni a tutela dei diritti fondamentali. In particolare, la prima sezione del TAR Lombardia, con [sentenza del 2 gennaio 2023](#), a seguito del ricorso presentato dall’Associazione NAGA, si è pronunciata sull’art. 6 della “Direttiva Lamorgese”, annullando il provvedimento di diniego di accesso al CPR e ribadendo il diritto di accesso alle strutture di detenzione anche per le associazioni che promuovono diritti fondamentali, in applicazione del diritto nazionale ed europeo.

#### ***4. Gli strumenti di diritto europeo per far fronte alle violazioni dei diritti fondamentali nei centri di detenzione per gli “stranieri”.***

In virtù del principio di cooperazione leale e del principio di amministrazione indiretta, previsti dal diritto dell’Unione Europea, spetta agli Stati Membri applicare il diritto europeo e assicurarsi che gli obiettivi dell’Unione si realizzino nel rispetto dei diritti fondamentali. Nella vicenda del CPR di via Corelli a Milano non risulta che le istituzioni dell’Unione siano state informate di quanto stava avvenendo.

In assenza di un proprio servizio ispettivo, che segua l’applicazione del diritto UE da parte degli Stati membri, la Commissione europea necessita della collaborazione dei cittadini, della società civile, delle associazioni e degli [Istituti nazionali a tutela dei diritti umani, previsti nell’ambito delle Nazioni Unite dai Principi di Parigi](#).

A tal fine, può essere utile segnalare la [Strategia per rafforzare l’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2020](#), che invita la società civile a denunciare possibili violazioni della Carta dei diritti fondamentali, indicando le modalità concrete, al fine di promuovere e rafforzare la tutela dei diritti umani in Europa, mediante

---

<sup>3</sup> Corte Cost. n. 105/2001

strumenti di democrazia partecipativa. Com'è noto, la Commissione Europea nella qualità di "guardiana dei trattati" può ricorrere alla CGUE anche quando persista «in qualche misura una prassi amministrativa costante e generale in contrasto con il diritto dell'Unione»<sup>4</sup>. Le denunce sarebbero più incisive se venissero allertati contestualmente [l'Agencia Europea per i Diritti Fondamentali \(FRA\)](#), [il Parlamento Europeo \(in particolare, la Commissione per le Libertà Civili, competente per le politiche relative alla migrazione e all'asilo e/o la Commissione Petizioni\)](#).

Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2024, è possibile denunciare tale tipo di violazioni anche innanzi all'Agencia Europea per l'Asilo, cui è riconosciuta una competenza diretta in materia di monitoraggio dell'applicazione delle norme sul Sistema comune europeo di asilo, in base agli articoli 14 e 15 del [Regolamento \(UE\) 2021/2303](#).

Tuttavia, la strada forse più incisiva per prevenire il ripetersi di questo tipo di violazioni è quella del controllo sull'utilizzo delle rilevanti risorse finanziarie dell'Unione europea, mobilitate nel quadro della politica migratoria e dell'asilo. In questa prospettiva, un ruolo determinante per denunciare possibili casi di malversazione o abusi può essere svolto sia dall'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) che dalla Procura europea (EPPO).

Nella stessa prospettiva della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, sarebbe indispensabile attivare i meccanismi a tutela dei diritti fondamentali previsti dal [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#) del 24 giugno 2021, il quale fissa le disposizioni comuni applicabili ai fondi di finanziamento europei, tra i quali il [Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione](#), il [Fondo Sicurezza interna](#), oltre allo [Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti](#). L'articolo 15 (paragrafi 1 e 6) del suddetto regolamento prevede che l'applicazione effettiva e l'attuazione della Carta dei diritti fondamentali siano una «condizione orizzontale di abilitazione, il cui mancato adempimento può comportare anche la decisione di non rimborsare le spese effettuate dallo Stato Membro».

In un [eccellente studio](#) relativo a questa normativa europea commissionato dal Gruppo dei Verdi del Parlamento Europeo, si ricorda che gli Stati membri sono tenuti a istituire dei «comitati di monitoraggio incaricati di esaminare le prestazioni e l'attuazione dei programmi finanziati dall'UE». Nei comitati, oltre ai rappresentanti regionali e locali, devono figurare anche i rappresentanti delle forze economiche e sociali, della società civile e di organizzazioni che operino in campo ambientale, per l'inclusione sociale, la protezione dei diritti fondamentali e la lotta alle discriminazioni.

Tali Comitati, oltre all'attuazione dei programmi, hanno il compito di esaminare, in base all'art. 38 dello stesso regolamento, il puntuale «adempimento delle condizioni di abilitazione e la loro applicazione durante l'intero periodo di programmazione». Ciò include il monitoraggio dell'effettiva attuazione della Carta dei diritti fondamentali. Nel caso ci si trovasse invece di fronte a violazioni sistemiche dei diritti fondamentali e dei valori dell'Unione è prevista ormai l'attivazione del [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione](#) a tutela dei principi dello stato di diritto, «tra cui [...] rientrano il principio di legalità, la certezza del diritto; il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori

---

<sup>4</sup> CGUE, *Case 494/01 of 26 April 2005, Commission v. Ireland (Irish Waste)*, para. 28; CGUE *Case C-387/99 of 29 April 2004, Commission v. Germany*, para. 42; CGUE, *C-443/18 of 5 September 2019, Commission v Italy*, para. 74.

e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea». Il suddetto Regolamento prevede la possibilità di attivare il meccanismo di «"condizionalità di bilanci" da parte di tutte le autorità pubbliche [...] a qualsiasi livello di governo, comprese le autorità nazionali, regionali e locali [...]» (a tale proposito, si segnalano [le linee guida](#) della Commissione Europea).

Com'è noto, la condizionalità di bilancio è già stata attivata nei confronti di Polonia e Ungheria che ne hanno contestato la legittimità innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. A seguito dei due ricorsi ([C-156/21](#) e [C-157/21](#)), la CGUE ha confermato la legittimità del congelamento dei fondi, in applicazione del meccanismo di "condizionalità di bilancio". Al momento, le gravi violazioni, verificatesi nel CPR di via Corelli a Milano non sembrerebbero giustificare l'attivazione del Regolamento Generale sulla "condizionalità di bilancio", ma si potrebbe considerare tale possibilità, ove si dimostri una "violazione sistemica" dei diritti dei migranti in tutti i Centri per il rimpatrio italiani, a seguito dell'analisi dei Rapporti sopramenzionati.

Da ultimo, occorre considerare che sulla base dei [dati Eurostat](#), il numero dei rimpatri effettivi è molto inferiore rispetto agli ordini di rimpatrio emanati. Dunque, appare opportuna una riflessione sulla sorte dei migranti non rimpatriati al termine del periodo di detenzione, per evitare che essi siano costretti a vagare nello spazio Schengen al di fuori dalle condizioni di legalità e dei principi elementari posti a fondamento dello Stato di diritto e dell'ordinamento dell'Unione.

## APPROFONDIMENTI

### Dottrina:

- J. BURCHETT, A. WEYEMBERGH, M. RAMAT, *Prisons and detention conditions in the European Union*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, February 2023.
- S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD. *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford, 2021, pp. 115-150.
- S. PEERS, *EU Justice and home affairs law*, Oxford, 2023, pp. 463-480.
- S. I. SANCHEZ, M. G. PASCUAL, *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021.
- C. FAVILLI, *L'Unione che protegge, l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, 2018.
- L. MASERA, *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" di trattenimento nei CPR*, in *Questione Giustizia*, 2022.
- M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2015.
- F. V. PALEOLOGO, *Dall'accoglienza alla detenzione amministrativa, gli effetti di uno stato di emergenza permanente*, in *Melting Pot Europa*, 2012.
- V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino 2022, pp. 207 – 222

**Giurisprudenza:**

- U.N. Human Rights Committee (HRC), Opinioni del 18 settembre 2003, *Baban c. Australia*, UN Doc. CCPR/C/78/D/1014/2001
- U.N. Human Rights Committee (HRC), Opinioni del 6 novembre 2003, UN Doc. CCPR/C/79/D/1069/2002
- Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia*, ric. n. 8687/08.
- Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, ric. n. 19776/92
- Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Z.A. e altri c. Russia*, ric. n. 61411/15, 61420/15, 61427/15 e 3028/16
- Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri c. Italia*, ric. n. 156483/12.
- Corte EDU, sentenza del 19 settembre 2013, *Velinov c. l'ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia*, ric. n. 16880/08
- Corte EDU, sentenza del 27 novembre 2003, *Shamsa c. Polonia*, ric. n. 45355/99 e 45357/99
- CGUE, sentenza del 28 Aprile 2011, *Hassen El Dridi*, C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268
- CGUE, sentenza del 5 giugno 2014, *Bashir Mohamed Ali Madi*, C-146/14, ECLI:EU:C:2014:1320
- CGUE, sentenza del 14 maggio 2020, *FMS e altri c. Főigazgatóság e altri*, C-924/19 e C-925/19, ECLI:EU:C:2020:367
- CGUE, sentenza del 26 aprile 2005, *Commission v Ireland (Irish Waste)*, C- 494/01, ECLI:EU:C:2005:250
- CGUE, sentenza del 29 aprile 2004, *Commission v Germany (Vitamin Preparations)*, C-387/99 ECLI:EU:C:2004:235
- CGUE, sentenza del 5 settembre 2019, *Commission v Italy (Bacteria Xylella Fastidiosa)*, C-443/18 ECLI:EU:C:2019:676

**Strumenti giuridici di diritto internazionale ed europeo:**

- U.N. Human Rights Committee, General comment No. 35 on Article 9, 31 ottobre 2014, CCPR/C/GC/35
- International Commission of Jurists (ICJ), *Accesso alla giustizia per i migranti in stato di detenzione, Materiale di formazione sull'accesso alla giustizia per i migranti*, Progetto europeo FAIR plus, ICJ Edition, Settembre 2021.
- EASO *Analisi giuridica. Il Trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di Asilo*. Pubblicazioni EASO, 2019.
- UNHCR, Linee Guida sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione, 2012, linea guida 4.3 e Allegato A.
- EUROSTAT- Return of irregular migrants – quarterly statistics – Eurostat Online Publications- ISSN 2443-8219

Per citare questo contributo: Paola Regina, IL "CASO CPR" ALLA LUCE DEL DIRITTO EUROPEO - ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Marzo 2024.