



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione<sup>1</sup> e negli *hotspot* in Italia  
(2016/2017: primo anno di attività)**

Il presente rapporto raccoglie i resoconti delle visite nei Centri di identificazione e espulsione (CIE) e negli *hotspot* effettuate dal Garante Nazionale nel primo anno di attività in forza del mandato di cui all'art. 7 lettera e) del decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014.

Il rapporto contiene alcune raccomandazioni generali e una serie di raccomandazioni specifiche. Le raccomandazioni generali, suddivise per CIE e *hotspot*, sono riportate all'inizio e segnalano alle Amministrazioni interessate questioni o criticità di carattere trasversale; le raccomandazioni specifiche fanno riferimento alle singole strutture e ai resoconti di ogni visita effettuata.

Le visite nei CIE sono state effettuate nelle seguenti date:

- Brindisi, 20 giugno 2016
- Caltanissetta, 16 gennaio 2017
- Torino, 19 gennaio 2017
- Roma Ponte Galeria, 25 aprile 2017

Le visite negli *hotspot* sono state effettuate nelle seguenti date:

- Taranto, 21 giugno 2016
- Lampedusa, 3 ottobre 2016 e 14 gennaio 2017
- Trapani, 7 marzo 2016, 15 gennaio 2017 e 26 aprile 2017
- Pozzallo (Ragusa), 17 gennaio 2017
- *Hub/hotspot* di Siciliana "Villa Sikanìa", 16 gennaio 2017

La cooperazione offerta dal Ministero dell'interno è stata ottima, sia in fase di preparazione delle visite, sia nel corso delle stesse. In particolare, i due Dipartimenti interessati, quello della Pubblica Sicurezza e quello delle Libertà Civili e per l'Immigrazione, hanno fornito tutti i dati e le informazioni richieste, garantendo libero accesso e piena libertà di movimento nelle strutture, assistendo e supportando il Garante Nazionale nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

---

<sup>1</sup> I CIE sono stati nel frattempo denominati Centri permanenti per il rimpatrio dal decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 rimanendone comunque inalterate le funzioni, pertanto nel rapporto si è mantenuta tale terminologia pur nella consapevolezza del suo superamento anche in virtù del fatto che si tratta di strutture che già operavano prima della modifica normativa, e che non sono state ancora aperte le nuove strutture che andranno ad affiancarle. Per una compiuta disamina dell'argomento si veda la prima Relazione del Garante Nazionale al Parlamento del 21 marzo 2017 ([www.garantenpl.it](http://www.garantenpl.it)).



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**INDICE DELLE PARTI TEMATICHE DEL PRESENTE RAPPORTO**

- 1 RACCOMANDAZIONI CIRCA CRITICITÀ D'ORDINE GENERALE RISCOSTRATE PRESSO I CIE**
- 2 RACCOMANDAZIONI CIRCA CRITICITÀ D'ORDINE GENERALE RISCOSTRATE PRESSO GLI *HOTSPOT***
- 3 CIE di BRINDISI**
  - 3.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**
  - 3.2 Informazioni generali sulle presenze**
  - 3.3 Struttura e attività**
  - 3.4 Comunicazione, eventi sanitari e critici**
  - 3.5 Casi singoli**
- 4 CIE di CALTANISSETTA**
  - 4.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**
  - 4.2 Informazioni generali sulle presenze**
  - 4.3 Struttura**
  - 4.4 Procedure e diritto all'informazione**
- 5 CIE di TORINO**
  - 5.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**
  - 5.2 Presenze e struttura**
  - 5.3 Attività**
- 6 CIE di ROMA (Ponte Galeria)**
  - 6.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**
  - 6.2 Presenze e struttura**
  - 6.3 Procedure e diritto all'informazione**
  - 6.4 Attività e vigilanza**
- 7 *HOTSPOT* di TARANTO**
  - 7.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**
  - 7.2 Informazioni generali**
  - 7.3 Struttura**
  - 7.4 Procedure, comunicazione e informazione**
  - 7.5 Ulteriori osservazioni**
- 8 *HOTSPOT* di LAMPEDUSA**
  - 8.1 Visita del 3 ottobre 2016**
    - 8.1.1 Contesto della visita**



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**8.1.2 Struttura**

**8.1.3 Presenze e tempi di permanenza**

**8.1.4 Procedure**

**8.2 Visita del 14 gennaio 2017**

**8.2.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**

**8.2.2 L'attività di ricerca e soccorso del 13 e 14 gennaio 2017**

**8.2.3 Procedure**

**8.2.4 Struttura**

**8.2.5 Ulteriori informazioni**

**9 HOTSPOT di TRAPANI**

**9.1 Nota preliminare**

**9.2 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**

**9.3 Informazioni e presenze**

**9.4 Assistenza sanitaria**

**9.5 Struttura**

**9.6 Procedure**

**10 HOTSPOT di POZZALLO**

**10.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**

**10.2 Informazioni generali**

**10.3 Struttura**

**10.4 Procedure**

**11 HUB di VILLA SIKANIA**

**11.1 Premessa e informazioni generali**

**11.2 Struttura**



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

## **1 RACCOMANDAZIONI CIRCA CRITICITÀ D'ORDINE GENERALE RISCOTRATE PRESSO I CIE**

All'esito dell'attività di monitoraggio il Garante Nazionale ha individuato alcune criticità comuni tra i CIE visitati, sulla base delle quali formula le seguenti raccomandazioni rivolte al Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, alle Prefetture e Questure interessate, nonché agli enti gestori delle strutture per il tramite dei soggetti istituzionali sopra citati.

Le condizioni materiali e igieniche delle strutture visitate sono risultate nella maggior parte dei casi carenti e comunque bisognose di interventi urgenti di risanamento, ristrutturazione e manutenzione anche per quanto riguarda gli arredi, le suppellettili e le relative forniture (materassi, effetti lettereschi etc).

A tale proposito, **il Garante Nazionale raccomanda:**

**1.1 che siano eseguiti con urgenza tutti i necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture al fine di accrescerne significativamente gli standard di vivibilità.** Si fa rinvio ai resoconti riguardanti le singole strutture per la specificazione delle criticità rilevate in ordine alle condizioni materiali dei Centri visitati.

In tutti i Centri di identificazione ed espulsione è stata riscontrata la promiscuità delle persone trattenute all'interno delle strutture senza che vi sia alcuna considerazione delle differenti situazioni giuridiche: soggetti provenienti dal circuito penale, in posizione di irregolarità amministrativa rispetto al permesso di soggiorno, richiedenti asilo. Per questi ultimi, per altro, coerentemente con quanto stabilito al comma 2 dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, è esplicitamente prevista dal regolamento unico dei CIE del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014 la possibilità che sia riservato uno spazio dedicato (art. 4 lettera e).

Tale stato di cose pone soggetti con un vissuto criminale a diretto contatto con persone che, invece, non provengono dal carcere e può favorire la diffusione o la propagazione di contatti e traffici illeciti considerando che non tutti gli ospiti dei CIE vengono effettivamente rimpatriati al termine della loro permanenza nella struttura.

**Il Garante Nazionale, pertanto, raccomanda:**

**1.2 che sia favorita il più possibile la separazione tra coloro che provengono dal circuito penale e coloro che si trovano solamente in una posizione di irregolarità amministrativa o sono richiedenti asilo.**

Le strutture visitate hanno evidenziato una notevole carenza di attività comuni, spazi di aggregazione e luoghi di culto. A questo proposito, è opportuno ricordare che il citato regolamento unico dei CIE del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014 prevede all'articolo 4 lettera H) l'organizzazione di attività ricreative, sociali e religiose in spazi dedicati e la possibilità di avvalersi della collaborazione di soggetti esterni per la realizzazione di attività integrative, di tipo ricreativo (art. 5 lettera f). Tale possibilità risulta materialmente inibita qualora non siano stati previsti o attrezzati idonei locali.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**Il Garante Nazionale raccomanda:**

**1.3 di allestire e attrezzare, con urgenza, spazi idonei alle previste attività ricreative e aree dedicate alla preghiera, invitando il Ministero dell'interno a uno stringente monitoraggio circa l'effettiva erogazione di suddette attività da parte dell'ente gestore.**

È stata riscontrata una generale carenza nel sistema di registrazione degli eventi critici (episodi di autolesionismo, aggressioni, danneggiamenti, tentati o compiuti suicidi etc.) per i quali manca un registro tempestivamente consultabile in caso di visite di monitoraggio e controllo; i c.d. eventi critici sono desumibili dalle relazioni di servizio che quotidianamente vengono redatte dagli operatori del presidio di polizia operante all'interno del Centro e nelle quali confluiscono tutte le informazioni rilevanti la vita e la gestione del Centro. Trattandosi di una struttura di privazione della libertà, al pari degli Istituti penitenziari, la tenuta di un registro degli eventi critici da trasmettere quotidianamente all'organo centrale di gestione e controllo, in questo caso il Ministero dell'interno, consente di avere un monitoraggio stringente di tali accadimenti.

**Il Garante Nazionale raccomanda quindi:**

**1.4 l'istituzione di un registro degli eventi critici, da compilarsi quotidianamente e da conservare presso la struttura di riferimento.**

È stata altresì rilevata una generale carenza del flusso informativo verso i cittadini stranieri trattenuti, sia per quanto riguarda la quantità delle informazioni, sia per quanto concerne l'effettiva comprensione delle comunicazioni date. La predisposizione di moduli informativi cartacei nelle principali lingue quali l'inglese, il francese, lo spagnolo e l'arabo (oltre all'italiano) non è garanzia sufficiente circa l'effettiva possibilità per il cittadino straniero di comprendere il contesto nel quale è inserito, anche in considerazione del notevole aumento del numero delle nazionalità e delle lingue parlate nell'ambito del fenomeno migratorio. Inoltre, sui cittadini trattenuti nei CIE sono pendenti procedure per le quali è necessaria una mediazione legale la cui comprensione tecnica è oltremodo resa difficoltosa dalla componente linguistica: alcuni cittadini stranieri con i quali il Garante Nazionale ha avuto modo di intrattenersi per brevi colloqui nel corso delle visite effettuate, sono apparsi completamente all'oscuro circa la propria condizione personale e giuridica e sono risultati bisognosi di informazioni elementari circa le prospettive e l'evoluzione del loro trattenimento presso il CIE.

A tale proposito, **il Garante Nazionale raccomanda:**

**1.5 che siano intensificati gli sforzi, attraverso l'ente gestore e i mediatori presenti nei centri, per aumentare la quantità e la qualità delle informazioni verso i cittadini stranieri trattenuti, rendendo disponibili moduli cartacei informativi in un numero più ampio di lingue e prevedendo un congruo numero di colloqui individuali e di gruppo finalizzati ad accrescere la comprensione e la consapevolezza dei cittadini trattenuti circa il complesso dei diritti e dei doveri a loro riferibili.**



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

## **2 RACCOMANDAZIONI CIRCA CRITICITÀ D'ORDINE GENERALE RISCOTRATE PRESSO GLI HOTSPOT**

Si indicano di seguito le raccomandazioni di carattere generale formulate in esito all'attività di monitoraggio delle strutture *hotspot* rivolte al Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Dipartimento della pubblica sicurezza, alle Prefetture e Questure interessate, nonché agli enti gestori delle strutture per il tramite dei soggetti istituzionali sopra richiamati.

Allo stato attuale gli *hotspot* hanno un'incerta disciplina giuridica essendo regolati, nello specifico, soltanto da un documento, le "procedure operative standard" (SOP), pubblicato dal Ministero dell'interno, finalizzato a illustrare le modalità di gestione delle procedure applicabili in questi luoghi.

La linee guida operative SOP prevedono che «...la persona può uscire dall'*Hotspot* solo dopo essere stata foto-segnalata concordemente con quanto previsto dalle norme vigenti, se sono state completate tutte le verifiche di sicurezza nei database, nazionali ed internazionali, di polizia».

La circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione prot. n. 14106 del 6 ottobre 2015 - necessariamente rispettosa del dettato costituzionale- indica un arco temporale di 24/48 ore per lo svolgimento delle procedure presso gli *hotspot*, ma il dato non corrisponde alla realtà come dimostrano le rilevazioni statistiche dello stesso Ministero<sup>2</sup> e accertate dal Garante Nazionale.

Le ragioni della prolungata permanenza sono molteplici: attengono ai tempi delle procedure di ingresso imputabili - in base a quanto riferito al Garante Nazionale - sia a ragioni oggettive (es. in caso di flussi elevati) che soggettive nel caso di rifiuto opposto al rilevamento dei dati dattiloscopici da parte degli stranieri<sup>3</sup>; appaiono altresì essere determinati dalle difficoltà di individuazione dei centri di destinazione e dall'organizzazione dei relativi trasferimenti.

Si determina quindi per i cittadini stranieri che si trovano a transitare dagli *hotspot*, laddove non è permesso loro di allontanarsi dalla struttura, una prolungata privazione della libertà delle persone non sottoposta al vaglio dell'Autorità giudiziaria e senza possibilità di ricorso, che configura un limbo di tutela giuridica non ulteriormente procrastinabile.

Inoltre, gli *hotspot* sono spesso utilizzati come strutture promiscue accogliendo cittadini stranieri già identificati presso altri centri o, addirittura, rintracciati sul territorio e destinatari di provvedimenti di espulsione. Tali prassi, sebbene legate all'indubbia pressione migratoria a cui è sottoposta l'Italia, rischiano di creare zone d'ombra nella tutela dei diritti, laddove per gli *hotspot* sono chiaramente definite solo le regole che riguardano le procedure di identificazione e le norme d'ingaggio che riguardano i vari soggetti impegnati a tale proposito.

---

<sup>2</sup> Il riferimento è ai dati forniti con nota del 16 febbraio 2017 dal Capo di Gabinetto del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione in occasione della stesura della relazione annuale del Garante Nazionale, cui si rinvia.

<sup>3</sup> A tal proposito il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 introducendo una nuova ipotesi di trattenimento per chi rifiuti il fotosegnalamento pone un altro fondamentale interrogativo: entro quale periodo di tempo deve essere disposto il trattenimento a seguito del "reiterato rifiuto" di sottoporsi al fotosegnalamento, in altre parole quanto tempo una persona può legittimamente permanere nell'*hotspot* senza un provvedimento del questore che ne dispone il trattenimento per mancato prelievo dei dati dattiloscopici?



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

A questo proposito il **Garante Nazionale raccomanda:**

**2.1 che sia al più presto definita con una fonte normativa primaria la modalità di permanenza delle persone all'interno degli *hotspot*, prevedendo il vaglio giurisdizionale e i relativi mezzi di ricorso per quanto riguarda gli aspetti di privazione della libertà personale.**

Allo stato attuale gli *hotspot* italiani hanno in uso prassi diverse riguardo la libertà di circolazione dei cittadini stranieri "ospitati" successivamente all'identificazione: in tre dei quattro *hotspot* operativi, sono liberi di uscire e di entrare, sebbene con alcune prescrizioni, in quello di Lampedusa sono, di fatto, reclusi all'interno (in assenza di una vera e propria cornice giuridica, come sopra richiamato).

**Il Garante Nazionale raccomanda a tale proposito:**

**2.2 che le regole adottate in alcune strutture, concernenti la possibilità per i cittadini stranieri già identificati di entrare e di uscire dal Centro siano adottate uniformemente in tutti gli *hotspot*.**

Diversamente da quanto indicato nella citata circolare del Ministero dell'interno del 6 ottobre del 2015 in ordine ai tempi massimi di permanenza presso gli *hotspot*, nel corso delle visite, in molti casi, sono stati trovati soggetti migranti, già identificati, il cui tempo di permanenza presso la struttura aveva superato le due settimane. Ciò si lega in particolar modo alle categorie vulnerabili e alla loro tutela, quali, ad esempio, quella dei minori non accompagnati che, sovente, per la mancata disponibilità di idonee strutture, sono costretti a rimanere negli *hotspot* anche per tempi lunghi. In questi casi, tali strutture, pensate per ospitare persone per un brevissimo arco temporale, appaiono assolutamente inadeguate sia sotto il profilo delle condizioni materiali di accoglienza che rispetto alla qualità e quantità dei servizi erogati.

**Il Garante Nazionale raccomanda, pertanto, che, nelle more di una compiuta definizione giuridica degli *hotspot*:**

**2.3 la permanenza in tali strutture sia limitata al tempo strettamente necessario all'identificazione e che, in caso di categorie vulnerabili quali minori stranieri non accompagnati o donne in gravidanza, sia assicurata la massima celerità di trasferimento.**

Le esigenze di identificazione dei migranti appena sbarcati debbono essere contemperate con quelle di accoglienza e di ristoro da viaggi lunghi, pericolosi e, spesso, segnati da episodi drammatici. Le persone sottoposte agli adempimenti previsti dall'iter identificativo del c.d. approccio *hotspot* devono essere nelle condizioni di integrità fisica e psicologica tali da poter comprendere le procedure e gli effetti che le risposte date e/o l'atteggiamento assunto possono comportare rispetto alla loro posizione giuridica.

**Il Garante Nazionale, a questo proposito, raccomanda:**

**2.4 che le prassi in uso negli *hotspot* siano finalizzate prioritariamente a garantire ai migranti appena sbarcati condizioni essenziali di dignità personale (fornitura di un ricambio pulito, calzature, coperte per scaldarsi in caso di condizioni meteo avverse) e di soddisfazione di bisogni primari, quale la possibilità di**



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**lavarsi e rificillarsi che precedono o, comunque, non possono essere sovvertite dalle esigenze di identificazione e fotosegnalamento.**

Le condizioni materiali e igieniche delle strutture visitate, sebbene con alcune significative differenze che verranno opportunamente evidenziate nel prosieguo del rapporto dedicato alle singole visite, sono risultate bisognose di interventi urgenti di risanamento, ristrutturazione e manutenzione anche per quanto riguarda gli arredi, le suppellettili e le relative forniture (materassi, effetti letterecchi ecc). Considerando che, di fatto, gli *hotspot* sono luoghi ove, anche successivamente all'identificazione e al fotosegnalamento, le persone possono permanere anche per periodi superiori alla settimana, in particolare minori non accompagnati e richiedenti asilo, **il Garante Nazionale raccomanda:**

**2.5 che siano eseguiti con urgenza tutti i necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture al fine di accrescerne gli standard di vivibilità.**

Come emerge da quanto previsto nelle "procedure operative standard" e come verificato dal Garante Nazionale nel corso delle visite effettuate, all'interno degli *hotspot* opera una discreta quantità di personale e di figure professionali diverse in rappresentanza di vari enti governativi e non: Polizia di Stato, Frontex, UNHCR, EASO, OIM, Europol (in alcuni casi), Save the Children, personale dell'ente gestore, impegnati con vari compiti di polizia scientifica e sicurezza, assistenza medica, mediazione culturale e linguistica, assistenza e informazione sui programmi di asilo e ricollocazione, accoglienza e gestione del Centro. In alcuni casi, soprattutto in concomitanza con gli arrivi dei migranti nel Centro a seguito di uno sbarco, sono stati osservate carenze nel coordinamento tra le varie figure coinvolte nelle procedure operative standardizzate con uno scollamento dei ruoli e delle funzioni.

**Il Garante Nazionale, pertanto, raccomanda:**

**2.6 che siano potenziate le attività di coordinamento e il lavoro in team delle varie squadre operanti al fine di armonizzare le procedure e i reciproci ruoli soprattutto per quanto concerne il coordinamento tra sicurezza, procedure di identificazione e accoglienza.**

La comunicazione verso i migranti risulta molto compressa nella prima concitata fase successiva allo sbarco e coincidente con la procedura di identificazione. La presenza di figure deputate alla mediazione linguistica e culturale non è sufficiente se l'ambiente e le procedure di lavoro non sono organizzate in maniera tale da favorire la comunicazione piuttosto che comprimerla, predisponendo anche strumenti per verificare che le informazioni veicolate siano state effettivamente comprese.

**Il Garante Nazionale raccomanda pertanto:**

**2.7 che siano spesi sforzi mirati per aumentare l'informazione, la comunicazione verso i cittadini migranti.**



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Tenuto conto della tendenziale natura chiusa delle strutture *hotspot*, ma anche della loro prioritaria finalità di soccorso e prima accoglienza, è necessario agevolare il fondamentale ruolo umanitario e assicurarne la trasparenza consentendo alle associazioni e agli organi di stampa, in maniera regolamentata e rispettosa delle eventuali procedure in corso, accessi frequenti per scopi di assistenza agli ospiti, informazione al grande pubblico e documentazione.

**Il Garante Nazionale raccomanda:**

**2.8 che gli *hotspot* siano resi maggiormente accessibili alla stampa, al mondo accademico e alle associazioni, in particolare a quelle impegnate nella tutela dei diritti delle persone migranti.**

Infine, nella banca dati del Ministero dell'interno, sulla base della stampa delle statistiche rese disponibili alla delegazione nel corso delle visite effettuate, si è constatato l'utilizzo dell'espressione "clandestini sbarcati" riferito alla totalità delle persone giunte in *hotspot* a seguito di un determinato sbarco. Il Garante Nazionale esprime forti perplessità in relazione all'uso dell'espressione "clandestini sbarcati", inaccettabile nei confronti della generalità delle persone che giungono all'*hotspot* a seguito di uno sbarco<sup>4</sup>. Tra loro ci sono richiedenti asilo, richiedenti asilo candidabili per il programma di *relocation*, persone vulnerabili, vittime di tratta, minori: persone che richiedendo protezione internazionale allo Stato italiano esercitano un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione e dal diritto internazionale.

A questo proposito, il Garante Nazionale invita ad apportare le opportune modifiche alla denominazione delle categorie presenti nella banca dati di registrazione delle informazioni sugli sbarchi.

### CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE

#### 3 CIE di BRINDISI

##### 3.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta

La visita è avvenuta il 20 giugno 2016 e la delegazione era composta da: Daniela de Robert (membro del Collegio del Garante) e da Massimiliano Bagagli e Daniela Bonferraro (entrambi componente dell'Ufficio del Garante). Si ringrazia la Prefettura di Brindisi, nella persona del Prefetto Annunziato Vardé per la collaborazione ricevuta nel corso della visita, unitamente alla Polizia di Stato per il supporto fornito durante la visita in loco. Si ringrazia, in particolare, S. O., Dirigente dell'Ufficio immigrazioni della Questura di Brindisi, che ha presenziato alla visita nel CIE, unitamente all'ispettore T. C., responsabile della vigilanza, nonché V. L.

<sup>4</sup> Con una recentissima pronuncia il Tribunale di Milano si è proprio espresso nel senso di dichiarare il carattere discriminatorio dell'espressione "clandestini" riferita a 32 richiedenti asilo ritenendo «...la valenza gravemente offensiva e umiliante di tale espressione, che ha l'effetto [...] di violare la dignità degli stranieri» (ordinanza del Tribunale di Milano del 22.02.2017 R.G. n. 47117/2016).



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

e D. N., entrambi della cooperativa Auxilium che gestisce il CIE. La delegazione ha avuto libero accesso ai dati, ai fascicoli e a tutti i locali.

In questa prospettiva di collaborazione, il Garante Nazionale invita il Ministero dell'interno ad aggiornare il Regolamento dei CIE, pubblicato dallo stesso dicastero il 20.10.2014, che all'art.6 prevede sì l'accesso in qualunque momento e senza alcuna autorizzazione anche per il Garante Nazionale per la tutela dei diritti dei detenuti, ma anche per il Garante Nazionale stabilisce che avvenga "previa tempestiva segnalazione alla prefettura", circostanza non prevista dall'art. 7 lettera e) del decreto legge n.146 del 23 dicembre 2013.

### 3.2 Informazioni generali sulle presenze

Il giorno della visita sono presenti nella struttura 48 cittadini stranieri maschi (su un totale di 48 posti disponibili) provenienti da: Nigeria (12) Marocco (10), Tunisia (6) Algeria (2) Albania (2) Afghanistan (2), Egitto (2), Pakistan (2), Kosovo (2), Gambia (1), Libia (1), Siria (1), Ecuador (1), Georgia (1), Bangladesh (1), Ghana (1), Romania (1). Il più anziano degli ospiti è un cittadino di 61 anni proveniente dall'Algeria, il più giovane un cittadino di 20 anni proveniente dalla Nigeria. La più lunga permanenza nel Centro è quella di un cittadino nigeriano, ospite nel Centro dal 22 gennaio 2016, mentre l'ultimo cittadino straniero, di nazionalità tunisina, era entrato il giorno della visita, il 20 giugno 2016. Circa il 45% della popolazione presente nel Centro ha un periodo di permanenza nella struttura inferiore a un mese; la permanenza media della popolazione presente è di 2 mesi circa. Dai dati forniti dalla cooperativa Auxilium che gestisce il CIE di Brindisi, nel periodo intercorrente il primo aprile e il 20 giugno 2016 sono transitati per il Centro 107 stranieri di cui 31 provenienti dal carcere (usciti dal Centro entro un mese); in questo periodo 27 trattenuti sono stati rimpatriati, 7 dimessi a vario titolo, 18 non identificati e 2 arrestati. Dei 107 cittadini stranieri transitati, al momento della visita sono ancora presenti in 22. Il giorno della visita sono state convalidate 4 richieste di asilo nel CIE. Non esiste un vero e proprio registro degli interventi delle forze di polizia presenti, ma viene effettuata una raccolta delle relazioni di servizio (mattinali) che il capo turno a fine turno compila indicando al successivo responsabile anche eventuali situazioni oggetto di attenzione. A questo proposito, si rileva che l'articolo 11 del Regolamento dei CIE, prevede che il responsabile del servizio di vigilanza «deve disporre dei controlli ad inizio turno e ad intervalli regolari; essi vanno annotati in un apposito registro, svolto durante ciascun turno, mettendo in particolare evidenza eventuali episodi accaduti al Centro che rivestano carattere eccezionale, in modo da garantire la continuità del servizio sui vari turni».

Pertanto, in linea con quanto indicato nella raccomandazione 1.4 **il Garante Nazionale raccomanda la tenuta di detto registro**, da tenersi per una pronta consultazione presso il Centro, con particolare riferimento alla registrazione degli "eventi critici" (vedi a questo proposito le raccomandazioni generali relative ai CIE).

### 3.3 Struttura e attività

Il CIE di Brindisi si trova in una zona periferica della città che rende assai difficoltosi i contatti con l'esterno. La struttura si presenta circondata da un muro in cemento armato, l'ingresso è vigilato da personale delle Forze Armate. Le mura perimetrali esterne sono tenute sotto il diretto controllo visivo e attraverso un sistema di videosorveglianza. Presso il Centro vi è un presidio permanente di vigilanza; il servizio è svolto da personale



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

della Polizia di Stato (oppure, tramite turnazione, dai Carabinieri o dalla Guardia di finanza) con 5 unità a turno, sotto la supervisione di un Ispettore della Polizia di Stato per ogni turno di servizio, tutti in divisa. Le operazioni di vigilanza interna ed esterna sono coordinate dalla locale Questura, rappresentata da S. O., Dirigente dell'Ufficio Immigrazioni. Superato l'ingresso, si accede a due macro aree, una ospita il CARA, l'altra il CIE. Nella zona antistante l'ingresso vi sono gli uffici amministrativi, dove è stata fatta la riunione preliminare con tutti gli addetti al Centro. Il gestore della struttura è la cooperativa sociale 'Auxilium', diretta da V. L., che si avvale della collaborazione di 63 unità (tra CARA e CIE), tra cui 35 addetti all'accoglienza, 4 mediatori culturali, 2 amministrativi, 1 economo, 3 informatori della normativa, 1 assistente sociale, 1 insegnante linguistico, 7 medici (tra cui 2 psicologi), 1 direttore sanitario, 7 infermieri. La struttura CIE ha una capienza di 48 posti, ripartiti in 3 lotti, non comunicanti tra loro, rispettivamente di 20, 14 e 14 posti. Al momento della visita il Centro è al completo. All'interno della struttura vi sono tre cabine telefoniche, fruibili dagli ospiti con le schede telefoniche acquistate attingendo al buono economico che fornisce Auxilium (spendibile per snack, tabacco, ec.). La struttura è dotata di un campetto di calcio, attualmente non utilizzato per ragioni di sicurezza legate alla fuga di cinque persone trattenute dal Centro, passate proprio attraverso il campo. Alla destra del piazzale di ingresso si trova una tenda che funge da moschea a cui possono accedere solo gli ospiti del CARA; proseguendo, si accede a un blocco che comprende una sala degli operatori, dove vengono compilate le schede di ingresso; di fronte si trova una stanza dove avvengono le ispezioni, al momento vuota. Di seguito, la stanza dove il giudice di pace svolge le udienze e poi due sale per l'isolamento sanitario. Di fronte a queste vi è l'ambulatorio medico dotato di un lettino per le visite, una scrivania, un armadietto metallico, un defibrillatore; non vi è un sistema informatizzato per le cartelle cliniche. Per le emergenze sanitarie vi è un ospedale a circa un chilometro di distanza dal CIE. Dal diario quotidiano dell'ambulatorio risultano 3 invii in pronto soccorso nel mese di giugno 2016; nessun prelievo e nessun ricovero. Superati questi locali, un lungo corridoio porta agli ambienti deputati alla detenzione amministrativa in senso stretto. Per accedervi si supera un cancello di metallo chiuso da una catena con un lucchetto che porta a un corridoio coperto da un reticolato sia ai lati che in alto. A destra si trovano in sequenza i tre lotti di trattenimento. Ogni lotto è dotato di un cortile esterno, sovrastato da una rete metallica. I cortili non hanno coperture per la pioggia o per il sole e non sono attrezzati in alcun modo per attività ricreative o sportive. Non vi sono aree verdi o aree per il passeggio. La giornata è scandita dal seguente programma: h: 08.30, colazione; h: 10.00, pulizia; h: 10.30, colloqui con psicologi, psichiatri, giudici di pace, avvocati; h: 12.30, pranzo; h: 18.30, cena. Gli ospiti hanno a disposizione un *pocket money* per l'acquisto allo spaccio interno (art. 4 lettera g del regolamento), aperto 3 volte a settimana. C'è un servizio di barberia 4 volte a settimana. Non risulta l'organizzazione di attività di carattere ricreativo, sociale, religioso, come previsto invece dal Regolamento del CIE all'art.4 lettera h: il gestore "organizza le attività ricreative, sociali e religiose in modo da consentirne la fruizione giornaliera e in spazi appositamente dedicati. A tal fine il gestore predispone un calendario settimanale delle attività previste, da portare a conoscenza di tutti gli stranieri presenti".

**Il Garante Nazionale, pertanto, raccomanda:**

**1.1.1 che siano attrezzate le aree comuni per lo svolgimento e l'organizzazione di attività ricreative anche di natura sportiva, invitando il Ministero dell'interno a uno stringente monitoraggio dell'ente gestore rispetto all'erogazione di questo servizio.**



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Superato il cortile, si accede all'interno, nella zona antistante i dormitori, uno stanzone dotato di televisore, con quattro o cinque tavoli di cemento fissati a terra, con panche annesse. Tavoli e panche sono 'lisci', le pareti scrostate; in questa zona vengono, solitamente, consumati i pasti. Le stanze per il pernottamento, comprendono letti di cemento fissati alle pareti e al pavimento, con materassi di gomma piuma molto sporchi e laceri, alcuni dei quali presentano una data di scadenza ormai superata da tempo (2014), lenzuola di "tessuto non tessuto" (trattasi, in sostanza, di "effetti letterecchi"), cuscini sporchi e consumati troppo grandi per entrare nelle federe, anch'esse di "tessuto non tessuto", tanto che gli ospiti usano le loro T-shirt come federe, logore coperte di lana. Anche gli asciugamani sono di tessuto non tessuto e quindi hanno scarsissime proprietà assorbenti. Non vi sono veri e propri armadietti dove riporre gli oggetti, ma solo nicchie in muratura. In alto si trova una piccola finestra, dove entra luce naturale, ma proveniente dal cortile, attutita dunque dall'ulteriore ambiente posto nel mezzo. Di fronte a queste stanze vi sono i bagni, maleodoranti e con segni di muffa; alcuni box doccia hanno all'interno dei water "alla turca". Ci viene segnalato che la sera, dopo le 22.00, l'acqua viene chiusa. I prodotti per l'igiene vengono forniti privi di tappo per ragioni di sicurezza (anche le bottiglie d'acqua sono fornite senza tappo). Non è previsto alcun sistema di climatizzazione. L'impressione generale è di notevole degrado, gli ambienti sono privi di cura e assolutamente inadatti per una permanenza superiore a due o tre giorni. Non vi è un sistema di conservazione delle bevande non consumate. Il cibo è considerato scadente da tutti gli ospiti intervistati. Il servizio di catering è dato in sub-appalto a una società esterna, che fornisce il cibo in piatti sigillati in *polibox*.

### **Il Garante Nazionale raccomanda:**

**1.1.2 di intervenire con urgenza per la risistemazione dei bagni, che sono maleodoranti, e sulle pareti ammuffite o ammalorate.** Gli interventi devono garantire un innalzamento generale delle condizioni di vivibilità (compresa la qualità del disimpegno dei pasti) del Centro, la cui struttura appare, sin dal primo impatto, altamente contenitiva e fatiscente; a questo proposito, si rileva che la rete metallica posta sopra il cortile esterno può considerarsi un mezzo di contenimento passivo superfluo, posto che ogni lotto è separato dal corridoio di accesso da una parete in muratura ed è chiuso da un cancello blindato e che i vari lotti non sono comunicanti tra loro e quindi può essere rimossa senza conseguenze per la sicurezza.

### 3.4 Comunicazione, eventi sanitari e critici

L'informazione e la comunicazione sono due aspetti fondamentali all'interno del CIE, in tutte le fasi, dall'accoglienza all'uscita dal Centro stesso. Un primo problema da superare riguarda certamente la comprensione legata alla lingua parlata. All'interno del CIE di Brindisi ci sono quattro mediatori linguistici dell'ente gestore per l'inglese, il francese, l'arabo, il curdo, l'urdu, il farsi, il pashtu e il russo. I mediatori linguistici che dipendono dall'ente gestore intervengono anche con gli altri operatori (polizia, accoglienza, psicologo, medico, informazioni normative, assistenti sociali). Il modulo che l'ospite firma all'arrivo, in cui sono segnati i dati anagrafici e gli oggetti personali e di valore che vengono trattenuti e custoditi fino al momento della sua uscita, sono solo in italiano. Lo stesso modulo viene firmato all'uscita come dichiarazione di avere ricevuto indietro detti oggetti. La cooperativa Auxilium non ha previsto un regolamento del Centro. L'unico riferimento è la Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di identificazione ed espulsione



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

(allegato 1.a. del regolamento dei CIE del Ministro dell'Interno). All'interno della struttura non ci sono cartelli che forniscono informazioni né in Italiano, né in altre lingue.

**Il Garante Nazionale invita:**

**1.1.3 l'ente gestore, per il tramite del Ministero dell'interno, a definire un regolamento del Centro e a diffonderlo tra gli ospiti tradotto in diverse lingue, invitando inoltre a una maggiore cura nel garantire informazioni agli ospiti anche con materiale scritto, cartelli, opuscoli in varie lingue.**

I medici tengono un diario quotidiano con le visite e gli eventuali interventi effettuati. Un altro diario riguarda i ricoveri e gli invii in pronto soccorso (non era stato riportato l'invio del giorno precedente). Tutti i diari sono in realtà dei fogli "volanti" che vengono poi raccolti insieme. Le cartelle cliniche vengono aperte solo in caso di specifici motivi (problemi particolari segnalati o riscontrati, interventi farmacologici o terapie in atto, ecc.). Non esiste un registro dell'isolamento. Le due stanze di isolamento sono nell'area medica e sono utilizzate, secondo quanto riferito, solo in caso di necessità di isolamento sanitario (come nel caso di tubercolosi). Non esiste un registro di eventi critici. Viene riferito che non ci sono stati, di fatto, casi del genere. Dai colloqui avuti sia con gli operatori che con gli ospiti, è emerso invece che il cittadino marocchino R. C. pochi giorni prima aveva ingoiato una batteria e attuato uno sciopero della fame durato quattro giorni.

**Il Garante Nazionale, pertanto, raccomanda:**

**1.1.4 l'istituzione immediata dei registri dell'isolamento sanitario e degli eventi critici.**

Riguardo al diritto alla comunicazione, agli ospiti all'ingresso viene tolto il cellulare se ha una videocamera e viene consentito acquistarne uno all'interno senza videocamera. L'acquisto è possibile tre volte a settimana, ma se si entra nel CIE il venerdì pomeriggio prima di riuscire ad acquistarne uno e a comunicare con l'esterno possono passare anche quattro giorni. Gli ospiti lamentano inoltre la difficoltà a caricare le batterie del telefono, essendoci solo un carica batterie comune nel "lotto" a cui sono assegnati, tra l'altro molto usurato. Nel Centro non ci sono telefoni fissi installati contrariamente a quanto previsto dal regolamento dei CIE che prevede l'installazione di almeno un telefono fisso ogni 15 persone.

**Il Garante Nazionale raccomanda:**

**1.1.5 che sia garantita agli ospiti la possibilità di telefonare all'esterno fin da subito, superando le difficoltà di ordine burocratico-organizzativo che ostacolano la piena applicazione di tale diritto.**

Dai colloqui con gli ospiti si apprende che uno degli aspetti che rende maggiormente difficile la vita nel CIE è la mancanza di certezze circa il proprio futuro: non si conoscono i tempi dell'eventuale rimpatrio, mentre per le risposte alle richieste di asilo trascorrono dei mesi. L'incertezza sui tempi, in particolare, è vissuta come un'ulteriore violenza che si aggiunge alle già difficili condizioni di vita all'interno della struttura, dove le condizioni materiali sono quelle descritte e le giornate trascorrono senza che ci sia nulla da fare. All'interno del Centro non ci sono registri dei colloqui con gli operatori. I fascicoli degli ospiti si trovano presso la locale Questura e vengono portati al CIE di volta in volta per l'udienza con il giudice. La modulistica negli uffici amministrativi comprende un registro degli arrivi/prese in carico, un registro dei casi particolari con i verbali della PS, un registro sanitario per i casi rilevanti (per esempio l'ingerimento di una pila).

**Il Garante Nazionale raccomanda:**



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

### **1.1.6 la realizzazione di registri dei colloqui con gli operatori.**

#### 3.5 Casi singoli

Il cittadino marocchino sopra citato, R. C., risulta essere stato in carcere a Perugia con una condanna a 4 anni e 5 mesi. Dal carcere è stato successivamente portato nel CIE di Bari dove è rimasto un mese. Il 30 settembre 2015 è stato rilasciato senza foglio di via. Quindi è stato fermato e portato al CIE di Caltanissetta dove è rimasto due mesi prima di essere rilasciato con un foglio di via con l'obbligo di lasciare il paese entro 7 giorni. Riferisce di essere andato a Milano dove vive la sua compagna con un permesso di soggiorno valido, di avere impiegato tre giorni di viaggio. La sera del settimo giorno (in cui scadeva il foglio di via) dichiara di essere stato portato al CIE di Brindisi. R. C. parla di "una pena senza fine", del "rischio di un ergastolo fatto di tanti CIE", di non avere avuto il tempo di ripartire insieme alla sua compagna. Non riesce a capire quello che considera un accanimento nei suoi confronti: "mi hanno fermato dopo sette giorni e 20 minuti".

## **4 CIE di CALTANISSETTA**

#### 4.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta

La delegazione era composta dal Presidente del collegio del Garante Nazionale Mauro Palma, coadiuvato da Massimiliano Bagaglini e Elena Adamoli entrambi componenti dell'Ufficio del Garante Nazionale, Unità Organizzativa "Privazione della libertà e migranti". La collaborazione prestata dal Ministero dell'interno durante la visita è stata eccellente. Si ringrazia a questo proposito la Prefettura e la Questura di Caltanissetta. La delegazione è stata ricevuta dal Vicario della Prefettura di Caltanissetta, B. I., da M. E., Dirigente della Polizia di Stato, responsabile della Divisione polizia amministrativa, sociale e dell'immigrazione della Questura di Caltanissetta e da S. G., dirigente dell'Ufficio immigrazione della Questura di Caltanissetta.

#### 4.2 Informazioni generali sulle presenze

Al momento della visita (lunedì 16 gennaio 2017) erano presenti nel CIE 94 cittadini stranieri, tutti uomini, di cui 33 dal Senegal, 19 dalla Costa d'Avorio, 16 dalla Tunisia e 10 dalla Nigeria. Dei 94 trattenuti, 14 risultavano richiedenti asilo, tra i quali 4 con richiesta di asilo respinta, 4 in attesa di risposta e 4 in attesa di convalida del trattenimento.

Anche nel caso del Centro di Caltanissetta, consultando il registro delle presenze, la delegazione ha potuto constatare la varietà delle presenze e dei profili di pericolosità delle persone trattenute, quattro delle quali, peraltro, "attenzionate" dalle Forze di polizia. In base a quanto riferito dai responsabili della struttura risulterebbe impossibile una loro separazione considerato che gli spazi e ambienti di socialità sono comuni a tutti e tre i moduli abitativi.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Riguardo ai tempi di permanenza media all'interno del CIE, secondo quanto indicato dai rappresentanti della Questura e della Prefettura, si tratta di periodi piuttosto bassi: durante l'estate 5 o 6 giorni, durante l'inverno massimo 20/30 giorni.

Nel 2015 dei circa 1.800 trattenuti, nei confronti di 1.516 è stato eseguito il provvedimento di rimpatrio; nel corso del 2016 su 1.100 trattenuti, 759 sono stati rimpatriati.

### 4.3 Struttura

La struttura, ex polveriera dell'esercito, si trova a circa 3 km dal centro di Caltanissetta ed è nata nel 2000 come Centro di permanenza temporanea e assistenza (CPTA). Nel 2004 è stato aperto il Centro di accoglienza (CDA) con 360 posti e, successivamente, il Centro di identificazione (CDI) con 96 posti. Le due strutture, allo stato attuale, costituiscono il Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) con una capienza complessiva che si avvicina ai 500 posti. Dal CARA è permesso allontanarsi dalle h. 09.00 della mattina sino alle h. 21.00 della sera. Al momento della visita il CARA ospitava 494 cittadini stranieri. Nel corso della riunione preliminare alla visita si è appreso che la struttura nel suo complesso è interessata da un notevole flusso di migranti in entrata e in uscita: solo nel 2015, circa 4.500 cittadini pakistani si sono presentati spontaneamente per richiedere protezione e avere accesso alla struttura. La provincia risulta fortemente impegnata sul fronte della gestione dell'impatto migratorio in quanto sono presenti sette Centri di accoglienza straordinaria (CAS) per 470 posti disponibili, nonché 15 strutture per accogliere minori stranieri non accompagnati. Il Centro è anche sede della Commissione territoriale per l'esame delle richieste di protezione internazionale.

Il Centro di identificazione e espulsione (CIE), che è separato rispetto alle altre strutture per richiedenti asilo, è composto da tre padiglioni abitativi, due da 36 posti e uno da 24 posti (capienza massima complessiva 96 persone). I rappresentanti della locale Prefettura e della Questura hanno riferito alla delegazione che tra marzo e giugno 2016 sono stati eseguiti alcuni lavori per evitare le fughe; i lavori hanno determinato una riduzione della capienza.

L'area del CIE, separata dal resto dell'ex polveriera da una alta cancellata metallica, è dotata di un locale mensa al coperto, un campo per attività sportive all'aperto e di una zona separata ma interna al CIE dedicata alle eventuali terapie mediche e dove prestano servizio due operatori sanitari. La società che gestisce i servizi all'interno del CIE è la Auxilium il cui contratto è scaduto, ma risulta essere in proroga tecnica. È assicurato un presidio medico h24 (il personale è a partita IVA)<sup>5</sup>.

La delegazione accedendo all'interno della struttura ha modo di visionare un container che è stato allestito come spazio per la preghiera con l'apposizione di diversi tappeti di varie dimensioni.

Viene altresì visitato il modulo abitativo da 24 posti situato a ridosso del campo sportivo polivalente, che risulta in condizioni materiali piuttosto degradate e bisognose di interventi di manutenzione. I locali di pernottamento con i letti in muratura, i materassi in gommapiuma e gli effetti lettereschi, appaiono angusti,

---

<sup>5</sup> Nel Centro opera anche l'Azienda sanitaria provinciale di Caltanissetta (ASP) che sottopone a visita medica i cittadini stranieri che volontariamente fanno ingresso nella struttura di accoglienza per richiedere protezione internazionale.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

caratterizzati da scarsa areazione e illuminazione naturale. Sebbene il riscaldamento risulti in funzione, fa piuttosto freddo anche perché la zona si trova comunque a circa 600 metri sul livello del mare.

Anche lo stato dei locali destinati ai servizi igienici è apparso in condizioni critiche per l'intensa usura.

Va a tal proposito evidenziato come l'istituto del trattenimento dei migranti sia totalmente estraneo a qualsivoglia carattere punitivo correlato a profili di responsabilità penale in capo alla persona e la privazione della libertà debba pertanto essere temperata da una riduzione massima degli aspetti afflittivi collegati a una situazione di detenzione. Ciò considerato, lo sforzo per garantire standard più che dignitosi di vivibilità deve essere massimo da parte dei soggetti responsabili della struttura.

**Il Garante Nazionale raccomanda che:**

**1.1.7 siano effettuate con regolarità verifiche alle strutture per la realizzazione periodica di interventi di risanamento e manutenzione dei locali.**

### 4.4 Procedure e diritto all'informazione

I trattenuti presso il CIE sono liberi di circolare all'interno della struttura e di spostarsi da un padiglione all'altro. Vi è un carta dei diritti e dei doveri affissa in mensa disponibile nelle lingue italiano, spagnolo, inglese, francese e arabo. La carta viene consegnata all'ingresso al CIE insieme al kit personale che comprende pigiama, biancheria intima, una tuta e qualche altro effetto personale compresa la prima fornitura di prodotti per l'igiene; all'ingresso i cittadini stranieri ricevono anche tre schede telefoniche da 5 euro e successivamente una scheda da 5 euro ogni 10 giorni. L'Ufficio immigrazione della Questura dispone di sette mediatori culturali che si aggiungono a quelli messi a disposizione dal soggetto gestore.

## **5 CIE di TORINO**

### 5.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta

Il Garante Nazionale ha visitato il Centro di identificazione ed espulsione il giorno 19 gennaio 2017 con la seguente delegazione: il Presidente Mauro Palma, le componenti del collegio Emilia Rossi e Daniela de Robert, e i membri dell'ufficio Elena Adamoli e Massimiliano Bagaglini. Era presente anche il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale del Piemonte Bruno Mellano.

La visita è stata effettuata senza preavviso.

La delegazione ringrazia per la collaborazione ricevuta nel corso della visita il responsabile della terza sezione dell'Ufficio immigrazione della Questura di Torino F. S., il personale della Polizia di Stato che ha fornito i dati richiesti e la Direzione e lo staff dell'ente gestore<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Il Centro è gestito da un raggruppamento temporaneo di imprese costituitosi nel 2013 RTI-Gepsà e associazione culturale Acuarinto (scadenza contratto 15 gennaio 2018). Lo staff è composto dalla direttrice, coadiuvata da un impiegato e un economo, un assistente sociale e uno psicologo presenti per 24 ore alla settimana, quattro avvocati che forniscono assistenza legale, personale sanitario (sei



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

## 5.2 Presenze e struttura

Il Centro ha una capienza teorica di 180 posti, che tuttavia non corrisponde a quella effettiva dal momento che alcuni settori sono temporaneamente inagibili. In base ai dati forniti alla delegazione, i motivi principali di uscita delle 659 dimissioni effettuate dal CIE di Torino nel 2016 risultano essere: rimpatrio nel 53 % dei casi, rilascio per decorrenza dei termini nell'11,8 %, motivi di protezione internazionale nel 7,7 % e non convalida del trattenimento nel 4,2 %. Al momento della visita erano presenti 91 ospiti<sup>7</sup>, per la maggior parte di nazionalità nigeriana, marocchina e tunisina. Le persone trattenute sono ospitate in sette settori corrispondenti a sette corpi fabbrica distinti, separati tra loro da alte cancellate in ferro. All'interno di ogni settore gli ospiti sono liberi di muoversi tra le varie stanze di pernottamento e l'area esterna (priva comunque di arredi come tavoli, sedie, attrezzature per fare attività sportiva).

Fa eccezione il cosiddetto "ospedaletto" utilizzato per i casi di isolamento sanitario e varie ragioni di tutela della persona<sup>8</sup>: il settore è costituito da un unico corpo fabbrica suddiviso in 12 locali di pernottamento separati anche nell'area esterna da alte inferriate. Si accede ai singoli locali attraversando un piccolo cortile di passeggio sovrastato appunto da alte cancellate in ferro chiuse. Una simile perimetrazione dell'area antistante all'ingresso della camera ha l'effetto di trasformare il cortile in una gabbia metallica non rispettosa della dignità delle persone che vi abitano<sup>9</sup>. Al momento della visita vi erano ospitate nove persone le quali, secondo quanto riferito alla delegazione, avevano richiesto o comunque volontariamente aderito all'alloggiamento in tale area.

Il Garante Nazionale esprime forti perplessità in relazione a tale area abitativa, sia sotto il profilo della conformazione architettonica, sia sotto il profilo della legittimità e del rispetto delle garanzie che una situazione di isolamento - in un ambito detentivo - deve sempre inderogabilmente prevedere: giustificata motivazione della misura con possibilità di contestazione da parte dell'interessato, accertamento sanitario preventivo e costante controllo medico, limite massimo di durata; garanzie queste che devono ancor più essere assicurate e rafforzate in un contesto - quale quello del trattenimento amministrativo - che dovrebbe essere totalmente privo di connotazione punitiva e afflittiva.

**Pertanto, il Garante Nazionale, raccomanda di:**

- 1.1.8 limitare l'utilizzo del settore cd. "ospedaletto" esclusivamente a casi di effettivo isolamento sanitario sottoposti a costante sorveglianza sanitaria,**
- 1.1.9 stabilire, per alcune ore al giorno, l'apertura dei cancelli di ingresso ai cortili dando la possibilità agli ospiti di fruire di uno spazio più ampio di movimento.**

---

medici e sei infermieri) tre mediatori e 16 operatori generici. L'assistenza medica è garantita otto ore al giorno per sei giorni alla settimana e da un servizio di reperibilità sempre attivo. Un infermiere invece è sempre presente presso la struttura.

<sup>7</sup> Le persone trattenute erano alloggiate nei settori blu, giallo, bianco, viola e cd. settore "ospedaletto. Il settore verde era in ristrutturazione.

<sup>8</sup> Secondo quanto riferito alla delegazione trattasi di motivi legati all'incolumità delle persone e orientamento sessuale.

<sup>9</sup> In tema di gabbie ed "estetica della giustizia", nella causa Svinarenko e Slyadnev c. Russia la Grande Camera della Corte EDU con sentenza del 17 luglio 2014 ha affermato che tenere una persona imputata in una gabbia metallica durante un processo costituisce di per sé trattamento degradante lesivo dell'art. 3 Cedu.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

In merito alle presenze, dall'analisi dell'apposito registro emerge subito il dato relativo alla estrema eterogeneità delle posizioni giuridiche delle persone trattenute: soggetti destinatari di espulsione a titolo di misura di sicurezza, di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, individui provenienti dal carcere<sup>10</sup> o comunque con precedenti penali, persone semplicemente destinatarie di un provvedimento di espulsione amministrativa poiché rintracciate sul territorio senza permesso o con permesso di soggiorno scaduto e infine richiedenti asilo trattenuti ai sensi della normativa in materia di protezione internazionale. La distribuzione delle persone tra i settori non tiene assolutamente conto di tale profonda diversità di situazioni esprimendo livelli ben diversi di pericolosità sociale e responsabilità delle persone; né tiene conto di quanto prescritto dall'ordinamento in tema di alloggiamento dei richiedenti asilo (articolo 6, comma 2 decreto legislativo 18 agosto 2015 n.142<sup>11</sup>). Il risultato è l'insorgere di prevedibili incomprensioni negli ospiti e nella peggiore delle ipotesi l'agevolazione di pericolose contaminazioni.

Nel corso della visita ai moduli abitativi del Centro, la delegazione ha infatti incontrato alcuni stranieri trattenuti che si sono dichiarati increduli per la misura e il trattamento adottato nei loro confronti e per essere stati giudicati alla stregua di persone responsabili di reati. Con particolare enfasi, stessa incomprensione veniva peraltro espressa – a difesa dei propri connazionali trattenuti senza alcuna responsabilità penale - da parte di un cittadino straniero sottoposto a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale.

Fatta salva in merito la raccomandazione generale n. 2 formulata in premessa, il Garante Nazionale evidenzia come l'aspetto dell'informazione e della comunicazione, come in seguito si dirà, vada curato al massimo con un approccio orientato alle singole persone anche per evitare l'insorgere di queste giustificabili incomprensioni.

### 5.3 Attività

La qualità della vita all'interno del Centro è fortemente influenzata dall'accentuazione degli aspetti legati alla sicurezza, che al CIE di Torino è criterio ordinatore di tutto: architettura e fruizione degli spazi, organizzazione della quotidianità degli ospiti, contatti con gli operatori, relazioni con il mondo dell'associazionismo e del terzo settore.

Le persone trattenute trascorrono sostanzialmente le proprie giornate all'interno dei moduli abitativi a cui sono state assegnate, senza avere la possibilità di muoversi da un settore all'altro o di recarsi al campo da calcio o comunque fare alcun tipo di attività.

---

<sup>10</sup> In base a quanto riferito alla delegazione, nonostante il funzionamento del "Protocollo relativo alle attività di identificazione ed individuazione delle nazionalità del detenuto straniero" siglato tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere il 9 giugno 2015 per agevolare le procedure identificative in vista del rimpatrio di chi sia destinato all'espulsione una volta espiata la pena detentiva, il trattenimento nel CIE in qualche ipotesi risulta comunque necessario. È il caso per esempio dei cittadini marocchini, le cui Autorità consolari non sono disponibili a procedere all'identificazione all'interno del carcere e quindi la procedura può perfezionarsi – con il rilascio del documento di viaggio e il nullaosta al rimpatrio – solo una volta che lo straniero sia giunto al CIE.

<sup>11</sup> L'art. 6, comma 2, del D.Lgvo 142/2015 sul trattenimento dei richiedenti asilo prevedrebbe all'interno dei CIE separata anche tra richiedenti asilo trattenuti «Il richiedente è trattenuto, ove possibile in appositi spazi, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (CPT) nel 19° Rapporto Generale pubblicato nel 2009 sulle garanzie per i migranti irregolari privati della libertà - attesa la particolare natura del loro trattenimento – ha indicato che all'interno del Centro la libertà di movimento degli stranieri trattenuti debba essere soggetta al minor numero possibile di restrizioni (standard 79<sup>12</sup>). Sempre il CPT negli standard elaborati nel suo 7° Rapporto generale pubblicato nel 1997 rispetto ai Centri degli stranieri ristretti in base alla legge sull'immigrazione<sup>13</sup>, ha stabilito «Per quanto concerne il regime di attività, esso dovrebbe includere esercizi all'aria aperta, l'accesso a una stanza da giorno e alla radio/televisione e a giornali/riviste, così come ad altri appropriati mezzi di ricreazione (per es. giochi da tavolo, tennis da tavolo). Quanto più sia lungo il periodo per il quale le persone sono detenute, tanto più sviluppato dovrebbe essere il programma di attività loro offerto».

Nel corso della breve riunione avuta con la delegazione, la responsabile dell'Ente gestore ha riconosciuto come una criticità la circostanza che al CIE di Torino non vengano organizzate attività, adducendo come causa la scarsa funzionalità degli spazi rispetto al profilo della sicurezza. Il problema pare che sia causato dalla mancanza di un ambiente al coperto che possa essere attentamente monitorato e videosorvegliato da parte delle Forze di polizia. Inoltre, per quanto riguarda la fruizione del campo sportivo (collocato al Centro della struttura) sarebbero in corso contatti con associazioni per l'organizzazione di iniziative sportive ma, allo stato attuale, ancora non definiti. Il Centro si riduce quindi a essere una struttura di contenimento con l'erogazione dei servizi ridotta al minimo, risultando prevalente l'esigenza di limitare i rischi che le sfide gestionali di una struttura di questo tipo comportano. La totale assenza di attività ricreative e sociali già di per sé grave, diventa ancor più inaccettabile se si considera che 15 delle 91 persone presenti nel Centro al momento della visita, risultavano trattenute da un periodo superiore a 50 giorni.

Tale stato di cose è, peraltro, in contrasto con le regole e i livelli di accoglienza stabiliti in maniera uniforme per l'organizzazione interna nei CIE con il Regolamento ministeriale del 20.10.2014, che stabilisce all'articolo 4 lettera h) a carico del gestore l'onere di organizzare «...le attività ricreative, sociali e religiose in modo da consentirne la fruizione giornaliera e in spazi appositamente dedicati».

**Il Garante Nazionale, pertanto, raccomanda di:**

- 1.1.10 garantire l'organizzazione periodica di attività ricreative e sociali all'interno del Centro avvalendosi anche della collaborazione di soggetti esterni,**
- 1.1.11 consentire agli ospiti una fruizione quotidiana del campo sportivo,**
- 1.1.12 arredare e attrezzare gli spazi per la socialità.**

Secondo quanto riferito alla delegazione, anche i contatti con gli operatori risultano essere critici e sporadici: nel corso della giornata essi si limitano a passare all'esterno delle cancellate di suddivisione dei settori senza farvi ingresso. In caso di necessità le persone trattenute sono quindi costrette a rivolgere la propria istanza al referente dell'Ente gestore attraverso le sbarre. La giustificazione addotta è sempre legata a motivi di sicurezza dal momento che, secondo le direttive vigenti nel Centro, l'ingresso dell'operatore richiederebbe

---

<sup>12</sup> Estratto dal 19° Rapporto Generale del CPT [CPT/Inf (2009)27]

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cce82>.

<sup>13</sup> Estratto dal 7° Rapporto Generale [CPT/Inf (97) 10]

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ce902>



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

l'intervento delle forze dell'ordine e rischierebbe di creare tensioni. Le uniche figure a entrare regolarmente nei settori sono quindi i porta-vitto.

Fatti salvi quindi i colloqui di ingresso e quelli che eventualmente siano gli ospiti stessi a richiedere<sup>14</sup>, la sensazione è che gli stranieri trattenuti vivano in una sorta di stato di abbandono o comunque scarsa considerazione, lontani dal corpo fabbrica in cui sono gli uffici amministrativi, blindati all'interno del settore abitativo di assegnazione in balia di loro stessi, con l'unica possibilità di attendere il passaggio di un operatore per rappresentare anche la più banale delle esigenze. E se hanno necessità di rivolgere una lamentela o comunque presentare un'istanza, per esprimere la propria voce, non hanno a disposizione alcuna procedura di reclamo standardizzata che ne garantisca la presa in carico da parte dei responsabili, avendo come unica chance quella di richiamare l'attenzione dell'operatore che si trovi a passare o delle forze di polizia che sostano all'esterno delle cancellate.

Il Garante Nazionale esprime il proprio disappunto rispetto alla modalità di interazione tra gli operatori e gli stranieri attraverso le sbarre, che marca una relazione di potere non rispettosa della dignità umana della persona trattenuta in evidente situazione di inferiorità e traccia un solco profondo di separazione e esclusione tra gli ospiti e il mondo esterno.

La comunicazione tra il personale del Centro e i migranti trattenuti deve invece essere curata con la massima attenzione, garantendo i diritti di espressione e comprensione delle persone, che in assenza di ascolto, come dimostrano i numerosi danneggiamenti che negli anni hanno interessato le strutture di trattenimento, possono essere spinte ad assumere comportamenti violenti ed esasperati.

### **Il Garante Nazionale raccomanda di:**

- 1.1.13 assicurare ai migranti trattenuti la possibilità di comunicare con gli operatori con modalità rispettose della dignità umana e non attraverso le sbarre di perimetrazione dei settori,**
- 1.1.14 garantire una presenza regolare - almeno in alcune fasce orarie della giornata - degli operatori all'interno dei settori abitativi affinché, in caso di necessità, gli ospiti possano agevolmente rivolgersi loro,**
- 1.1.15 instaurare una procedura – mediante la predisposizione di un'apposita modulistica e strumenti di registrazione – per la presentazione di istanze e reclami.**

## **6 CIE di ROMA (Ponte Galeria)**

### 6.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta

Il Garante Nazionale ha visitato il Centro il giorno 25 aprile 2017 accompagnato da una delegazione internazionale dell'Association des ombudsmans de la méditerranée (AOM) composta da rappresentanti del Defensor del Pueblo (Spagna), dall'Avokati i Popullit (Albania) e dal Défenseur des Droits (Francia). La

---

<sup>14</sup> In base alla modulistica fornita alla delegazione gli stranieri hanno la possibilità di richiedere colloqui con l'assistente sociale, lo psicologo, l'ufficio immigrazione, l'operatore legale, il mediatore linguistico/culturale e il Direttore.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

delegazione del Garante Nazionale era costituita da Mauro Palma e Daniela de Robert, rispettivamente Presidente e membro del Collegio, Elena Adamoli e Alessandro Albano componenti dell'Ufficio.

Si ringrazia per la collaborazione ricevuta nel corso della visita la responsabile per la Polizia di Stato del CIE di Roma Vice Questore Aggiunto S. A., il responsabile E. L. e il personale dell'Ente gestore che si è reso disponibile a svolgere attività di interpretariato a favore della delegazione straniera e Il viceprefetto aggiunto R. L..

### 6.2 Presenze e struttura

In seguito alla chiusura dell'intero settore maschile fortemente danneggiato nel corso di una protesta promossa dai migranti nel mese di dicembre 2015, allo stato attuale il Centro conta una capienza teorica di 125 posti esclusivamente destinati a donne.

Il giorno della visita risultavano presenti nr. 65 ospiti, per la maggior parte di nazionalità nigeriana (46 %), della Cina popolare (11 %), marocchina (8 %) e ucraina (6%).

La conformazione architettonica della parte detentiva della struttura è caratterizzata da alte sbarre in metallo che suddividono i vari blocchi e locali abitativi.

Nel corso della visita è stata constatata una grave condizione di insalubrità degli ambienti interni infestati da zanzare e insetti. Accedendo a uno dei locali di alloggio la delegazione ha infatti verificato che le pareti, in particolare dei servizi igienici, erano letteralmente tappezzate da zanzare. Il Presidente del Garante Nazionale ha immediatamente invitato a prendere direttamente atto della grave situazione igienico-sanitaria i responsabili dell'Autorità e dell'Ente gestore, i quali hanno personalmente verificato l'attualità e dimensione del problema. Con il progressivo aumento delle temperature per l'avvicinarsi della stagione estiva la criticità è inevitabilmente destinata a peggiorare, aggravando ancor più una situazione già di per sé inaccettabile dal punto di vista delle condizioni minime di vivibilità e dignità degli ambienti abitativi.

A tal proposito, il Garante Nazionale rivolge un'attenzione particolare anche al personale che opera nella struttura, cui non viene assicurato un ambiente di lavoro salutare e rispettoso del benessere fisico e psichico delle persone.

Pertanto, come già espresso durante la visita, il **Garante Nazionale raccomanda di**

**1.1.16 avviare immediatamente interventi di disinfestazione e bonifica degli ambienti, prevedendo altresì fin da subito trattamenti a intervalli regolari in tutto il corso dell'anno, che preventivamente impediscano il diffondersi e la proliferazione delle zanzare.**

Un'ulteriore criticità inerente la struttura riguarda la scarsità degli arredi all'interno dei locali abitativi. Per riporre i propri effetti personali le ospiti hanno a disposizione esclusivamente delle mensole incassate nel muro prive di sportello di chiusura. Tale stato di cose provoca un ingiustificato disagio alle ospiti che non possono disporre di uno spazio sicuro e riservato ove tenere i propri effetti personali. Per ritenere adeguate le condizioni materiali dei centri di detenzione amministrativa, il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) nei propri standard ha esplicitamente previsto che siano messi a disposizione degli stranieri trattenuti armadietti chiudibili con un lucchetto.

Pertanto, il **Garante Nazionale raccomanda di:**



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**1.1.17 arredare adeguatamente i locali abitativi delle ospiti prevedendo scaffalature/armadietti individuali che possano essere chiusi a chiave dalle utenti.**

In merito alla distribuzione delle persone tra i vari locali abitativi, durante la riunione avuta con i responsabili del Centro, la delegazione ha appreso che la diversa posizione giuridica delle straniere non è prioritariamente tenuta in considerazione nell'organizzazione delle stanze. Le ospiti vengono alloggiate nei vari settori in base alla nazionalità e appartenenza etnica, senza considerazione di eventuali esperienze nell'ambito del circuito penale e/o della posizione di richiedente asilo o mero migrante irregolare.

A tal proposito, si ribadisce quanto già rilevato nel presente rapporto in relazione alla nocività che la promiscuità delle differenti situazioni giuridiche delle persone trattenute all'interno delle strutture può comportare.

Una tale stato di cose può causare incomprensioni tra chi è riconosciuto responsabile di tipologie e gradi di infrazione ben differenti delle norme ordinamentali, agevolare contaminazioni e determinare influenze negative nelle persone più vulnerabili. Non tiene altresì conto delle diverse esigenze di cui le persone trattenute sono portatrici in base ai regimi giuridici radicalmente diversi cui sono sottoposte, quale quello del trattenimento in vista del rimpatrio e del trattenimento del richiedente asilo (sotto tale profilo si pensi ai differenti tempi massimi di permanenza previsti per legge).

**Il Garante Nazionale richiama pertanto sul punto la raccomandazione formulata al punto 1.2 del presente rapporto.**

### 6.3 Procedure e diritto all'informazione

Sulle pareti dell'ingresso dell'area chiusa del Centro è affissa la Carta dei diritti e dei doveri in tre diverse lingue. L'effetto è un illeggibile lenzuolo di parole che non agevola la comprensione dei diritti fondamentali di cui le persone trattenute dovrebbero essere pienamente ed effettivamente a conoscenza.

Il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) nell'individuazione degli standard applicabili agli stranieri trattenuti nei centri di detenzione amministrativa ha stabilito che «Gli immigrati privati della libertà - allo stesso modo delle altre categorie - dovrebbero aver diritto, fin dal principio della loro detenzione, di informare una persona di loro scelta della propria situazione ed avere accesso a un avvocato e a un medico<sup>15</sup>».

L'informazione in ordine a tali tre basilari garanzie (diritto a informare una persona di conoscenza, ad avere accesso a un avvocato e a un medico) deve essere realizzata con il massimo sforzo comunicativo ed esplicativo, senza poter ritenersi soddisfatta con la mera affissione di una lunga elencazione di diritti, seppur articolati e approfonditi, difficilmente assimilabili da chi ha appena fatto ingresso nella struttura.

**Pertanto, il Garante Nazionale raccomanda di:**

---

<sup>15</sup> CPT/Inf(97)10 - Estratto dal 7° Rapporto Generale del CPT, pubblicato il 1997.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**1.1.18 migliorare la comunicazione dei diritti fondamentali alle persone che fanno ingresso nel Centro, prevedendo per esempio semplificazioni grafiche di immediata ricezione e comprensione, almeno delle garanzie minime che hanno diritto di esercitare.**

La delegazione ha esaminato la procedura attuata nei confronti dei nuovi ingressi alla struttura soffermandosi in particolare sulle garanzie offerte alla persona rispetto alla consegna degli oggetti personali di cui non è consentito disporre all'interno del Centro (art. 4, comma 2 lett. a del Regolamento unico dei CIE del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014).

Secondo quanto riferito dal responsabile dell'Ente gestore, le operazioni di consegna di effetti e risparmi sono effettuate alla presenza di un funzionario di polizia, un mediatore culturale e di personale addetto che per conto dell'Ente gestore prende in custodia i beni di proprietà della persona straniera. Dell'attività viene redatto un apposito verbale da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza, che viene inserito agli atti del fascicolo della persona e applicato sulla busta di carta sigillata contenente i beni requisiti. Il verbale è sottoscritto sia dal funzionario di polizia, che dall'incaricato dell'Ente gestore e dalla persona. La delegazione ha constatato che il documento viene redatto esclusivamente in lingua italiana, né viene rilasciata - a tutela dell'interessata - una ricevuta di avvenuta consegna degli specifici oggetti personali presi in carico dall'Ente gestore.

Il Garante Nazionale rileva che la procedura non offre sufficienti e idonee garanzie né sotto il profilo del fondamentale diritto a comprendere che deve essere garantito da qualsiasi autorità o soggetto privato che a diverso titolo sia responsabile di una persona privata della libertà personale<sup>16</sup>, né sotto il profilo della tutela della proprietà, che ogni ospite ha pienamente diritto di recuperare al termine del trattenimento. Malgrado la presenza di un mediatore culturale durante l'operazione, la sottoscrizione apposta su un testo redatto esclusivamente in lingua italiana all'esito della medesima, non assicura in alcun modo che la persona abbia realmente compreso la procedura e sia in grado di verificare che quanto consegnato sia stato effettivamente e correttamente riportato<sup>17</sup>.

**Pertanto il Garante Nazionale raccomanda di**

**1.1.19 prevedere la traduzione scritta, in una lingua comprensibile alla persona straniera interessata, di tutta la modulistica e degli atti attinenti alle procedure che la riguardano, evitando di richiedere la sottoscrizione di documenti esclusivamente redatti in lingua italiana,**

**1.1.20 prevedere il rilascio di una ricevuta con l'elencazione di tutti i beni consegnati a tutela della proprietà delle persone trattenute.**

---

<sup>16</sup> Sul diritto a comprendere di chi sia privato della propria libertà personale e sui numerosi strumenti internazionali che ne hanno sancito l'effettività sotto diversi profili, il Garante Nazionale si è soffermato in occasione della stesura del Rapporto sulla visita effettuata nella regione Liguria disponibile sul sito [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it).

<sup>17</sup> Il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) nell'individuazione degli standard applicabili agli stranieri trattenuti nei centri di detenzione amministrativa stabilisce quale ulteriore tutela al diritto di informazione dei diritti e delle procedure applicabili in una lingua comprensibile allo straniero, la garanzia che sia prevista un'apposita conferma scritta da parte dell'interessato: *Detained irregular migrants should be expressly informed, without delay and in a language they understand, of their rights and the procedure applicable to them. To this end, all immigration detainees should be systematically provided with a document setting out this information; the document should be available in the languages most commonly spoken by those concerned and, if necessary, the services of an interpreter should be made available. The persons concerned should confirm in writing that they have been informed of their rights, in a language they can understand.* CPT/Inf(2017)3 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fbf12>.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

### 6.4 Attività e vigilanza

Le donne trattenute nel Centro sono libere di circolare all'interno dell'area detentiva spostandosi tra i diversi settori e lo spazio di uso comune utilizzato per la consumazione dei pasti e lo svolgimento di attività. Il giorno della visita era stata organizzata la proiezione di una serie TV nigeriana. Secondo quanto riferito alla delegazione, iniziative di questo tipo sono molto apprezzate dalle ospiti e quindi l'Ente gestore trasmette a rotazione produzioni provenienti dai rispettivi diversi paesi di origine. Pur apprezzando l'organizzazione di iniziative che incontrino il favore delle persone straniere, si rileva l'importanza di garantire una progettualità articolata di attività ricreative, sociali e sportive, che allevino gli effetti negativi del tempo sospeso del trattenimento e tengano attive la mente e il corpo delle ospiti.

A tal fine, la delegazione ha chiesto di acquisire la pianificazione delle attività organizzate dall'Ente gestore a favore delle ospiti ma non gli è stato fornito alcun quadro sistematico di iniziative.

#### **Sotto tale profilo il Garante Nazionale raccomanda che**

##### **1.1.21 sia garantita una sistematica programmazione di attività fruibili quotidianamente dalle ospiti.**

Il Garante Nazionale esprime invece apprezzamento per le collaborazioni instaurate con gli Enti e le associazioni che fanno regolarmente accesso al Centro per l'organizzazione di attività di formazione, supporto e informativa alle ospiti.

In particolare, il Garante Nazionale ritiene sia di estrema e fondamentale importanza la cooperazione realizzata con le associazioni impegnate contro la tratta che, secondo quanto riferito e confermato dalle ospiti, sono regolarmente presenti presso la struttura. Ciò, tenuto anche conto delle gravi carenze relative al sistema per l'identificazione delle vittime di tratta rilevate da Greta – *Group of experts on Action against Trafficking in Human Beings* - in occasione di due visite di monitoraggio realizzate in Italia nel luglio 2014 e settembre 2016<sup>18</sup>.

Infine, con riferimento alla vigilanza del Centro, come previsto dal regolamento unico del 20.10.2014, è presente un dispositivo interforze che impiega la Polizia di Stato, la Guardia di finanza, l'Arma dei Carabinieri e l'Esercito.

Il Garante Nazionale ha osservato che all'interno del Centro, nella parte riservata ai migranti è presente personale delle Forze dell'ordine (in particolare il giorno della visita si tratta di Carabinieri) armato.

Inoltre, tra i compiti assegnati all'Arma dei Carabinieri vi è quello di presidiare, all'interno dell'area detentiva della struttura, i locali disabitati del Centro che fino al mese di dicembre 2015 ospitavano il settore maschile.

Il Garante Nazionale esprime perplessità in relazione alla circostanza che personale armato sosti stabilmente all'interno dell'area abitativa e non ne comprende le ragioni di necessità e opportunità, considerato che trattasi di ambienti inutilizzati presidiati comunque dal dispositivo di vigilanza esterna della struttura.

---

<sup>18</sup> Il rapporto del gruppo di esperti è disponibile al seguente indirizzo  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806edf35>



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Il Garante Nazionale è interessato quindi ad avere un chiarimento riguardo alle motivazioni che hanno determinato l'assunzione di una simile prassi.

**HOTSPOT**

**7 HOTSPOT di TARANTO**

7.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta

Il giorno 21 giugno 2016 una delegazione del Garante Nazionale formata da Daniela de Robert (membro del Collegio del Garante Nazionale) e da Massimiliano Bagaglini e Daniela Bonferraro (entrambi componenti dell'Ufficio del Garante Nazionale) si è recata in visita all'*hotspot* di Taranto. La delegazione ringrazia per la collaborazione ricevuta da tutte le autorità coinvolte nel Centro che hanno contribuito alla riuscita della visita effettuata senza preavviso. In particolare, R. F., dirigente dell'Ufficio immigrazione della Questura di Taranto, l'Ispettore capo della Polizia di Stato V. R., il Capitano R. M., della Polizia locale di Taranto, enti e istituzioni coinvolte nella gestione del Centro, tra cui l'Agenzia europea Frontex.

7.2 Informazioni generali

L'*hotspot* di Taranto è operativo dal 17 marzo 2016. Da allora fino alla data della visita del Garante Nazionale (21 giugno) ci sono stati 22 arrivi o sbarchi per un totale di circa 4300 persone accolte. Di queste 700 erano minori non accompagnati. L'ultimo gruppo proveniva da Catania. Si trattava di circa 300 persone giunte al porto siciliano tra lunedì 13 e martedì 14 giugno. Di queste, 280 erano ancora nell'*hotspot* il 21 giugno, cioè ben oltre le 72 ore di permanenza previste dopo le procedure di fotosegnalamento. In caso di arrivo dei migranti con nave al porto di Taranto, l'accoglienza viene realizzata da operatori dell'UNHCR e dell'OIM. La parte sanitaria di triage viene svolta in parte sulla nave con personale della sanità marittima, in parte dalle unità del 118 sul molo. Nell'*hotspot* arrivano con pullman a gruppi di 50. Se arrivano da altre regioni o altre città, come Reggio Calabria o Catania, i migranti sono sottoposti a viaggi molto lunghi, che durano a volte anche tutta la notte, sempre in pullman, come è avvenuto, per esempio, per il gruppo arrivato al porto di Catania lunedì 13 giugno che è stato caricato sui pullman ed è successivamente giunto a destinazione nell'*hotspot* di Taranto alle 5 della mattina successiva dopo. Gli operatori, sentiti a proposito dei tempi del fotosegnalamento, riferiscono che questi vengono realizzati molto rapidamente.

All'arrivo nell'*hotspot* i migranti vengono rifocillati e ricevono dei vestiti. Successivamente si passa alla pre-identificazione, che consiste in un'intervista da parte della polizia con la consegna di un foglio notizie tradotto in diverse lingue che spiega ai migranti la loro attuale posizione nell'ambito del territorio italiano. Si passa quindi all'identificazione delle eventuali vulnerabilità. Per esempio, la categoria dei minori non accompagnati (quelli sopra i 14 anni vengono foto-segnalati), i cui numeri sono in continuo aumento, tanto che si è reso necessario ospitare per diverse notti alcuni di loro in attesa che si individuassero dei posti dove assegnarli.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Nell'*hotspot* sono state quindi montate delle tende della protezione civile finalizzate all'accoglienza dei minori non accompagnati per i quali non si era trovato un Centro idoneo. Altre vulnerabilità sono le donne incinte, persone con mutilazioni (privi di braccia o gambe), persone che hanno perso famigliari in mare durante i naufragi. Nello sbarco del 18 maggio 2016, per esempio, molte donne avevano perso familiari durante la traversata. Nei giorni successivi al loro arrivo, viene riferito dal comandante dei vigili urbani del Comune di Taranto, a cui è affidata la gestione logistica del Centro, è stata celebrata una cerimonia funebre interreligiosa in suffragio delle vittime. Successivamente all'identificazione delle vulnerabilità, vengono fornite alcune informazioni sul foto-segnalamento e sulla possibilità di richiedere asilo o protezione internazionale. Il foto-segnalamento, sempre a detta degli operatori, si svolge molto rapidamente; viene, infatti, riferito che gli ultimi 400 migranti arrivati nel Centro sono stati tutti foto-segnalati in 12 ore. Dopo il fotosegnalamento, i migranti ricevono un tesserino di identificazione da portare a vista in modo da poter uscire e rientrare nell'*hotspot* liberamente.

### 7.3 Struttura

L'*hotspot* di Taranto è situato nei pressi del varco Nord dell'area portuale della città a breve distanza dall'impianto industriale dell'Ilva, in una zona priva di aree verdi; la struttura può ospitare 400 persone. L'ingresso è presidiato da personale dell'Esercito italiano, mentre il servizio di vigilanza interna è assicurato dalla Polizia di Stato. La struttura dell'*hotspot* è costituita principalmente da box prefabbricati e da tende da campo di varie dimensioni. I box ospitano gli uffici amministrativi, la sala medica, gli uffici degli enti coinvolti nelle attività dell'*hotspot*, quali Frontex o UNHCR, il Gabinetto della polizia scientifica per il fotosegnalamento (3 postazioni) e l'identificazione ecc. Le tende sono destinate a ospitare i cittadini immigrati; uomini e donne sono alloggiati in tende separate. Il comune di Taranto, gestore del Centro, ha fornito delle tende separate per ospitare le famiglie di immigrati al fine di garantire loro un minimo di privacy. Anche il refettorio è realizzato all'interno di un grande tendone. Tali strutture non sono dotate di aria condizionata e quindi, soprattutto nel periodo estivo, la calura è elevata.

Nelle aree esterne comuni sono sistemati tavolini e sedie al riparo dal sole e da eventuali intemperie grazie a tensostrutture aperte. Sebbene non sia prevista la presenza di bambini all'interno degli *hotspot*, il Comune ha fatto comunque attrezzare una piccola area giochi con altalene e scivoli. Sono presenti macchinette distributrici di bevande fredde e calde e di snack. Il Centro si presenta pulito e ordinato. Per l'emergenza scabbia di cui molti migranti appena sbarcati sono afflitti, è stata allestita una tenda separata, più o meno vicino alla zona d'ingresso, per il trattamento. Naturalmente, sono presenti WC e area docce, tutti in buone condizioni igieniche e ben mantenuti (il giorno della visita era in corso il lavoro di manutenzione delle docce). Tutti i locali amministrativi, di polizia, degli organismi europei e internazionali, del comune sono facilmente individuabili e visibili grazie all'apposizione all'esterno di targhe multilingue; nel Centro è presente anche una segnaletica indicativa per i servizi, le aree comuni, gli uffici, la mensa, le zone notte. Nel complesso l'*hotspot*, nonostante la collocazione in un'area piuttosto isolata e particolarmente esposta a eventi meteorologici, costituisce una struttura in grado di ospitare dignitosamente, per periodi brevi, nuclei di immigrati di recente arrivo. Da segnalare però, in negativo, la dislocazione dell'*hotspot* in prossimità dell'area industriale: sopra



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

le tende che ospitano i migranti passano i carrelli che portano il materiale ferroso all'Ilva. Dai carrelli cade una polvere rossa che colora le tende e l'intera struttura e che pone seri dubbi circa la salubrità del luogo.

A questo proposito, il Garante Nazionale segnala il rischio per la salute dei migranti e soprattutto delle persone che lavorano all'interno della struttura e che sono esposti per lunghi periodi alle polveri ferrose.

Il personale operante nel Centro è così ripartito:

- Esercito italiano (vigilanza, controllo ingressi);
- Polizia di Stato, Questura di Taranto e Direzione centrale immigrazione del Dipartimento PS, più, in aggregazione, personale di Polizia degli uffici immigrazione di altre Questure d'Italia nei momenti di particolare bisogno (vigilanza interna, controlli di sicurezza, pre-identificazione, fotosegnalamento, indagini su episodi o elementi di natura criminale);
- Europol (a supporto e in collaborazione con la Polizia di stato per il contrasto all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani);
- EASO – European Asylum Support Office, con un funzionario e due traduttori, per fornire informazioni sul programma di ricollocazione;
- UNHCR Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, per la tutela dei rifugiati e per lo svolgimento di attività di informazione sulla normativa vigente e sul programma di ricollocaimento;
- OIM Organizzazione Internazionale per le migrazioni, per l'individuazione delle vittime di tratta, per facilitare la collocazione dei migranti, ma anche sul rimpatrio volontario assistito;
- Frontex, con personale suddiviso in team e assistiti da mediatori culturali, a) *debriefers* che all'atto dello sbarco acquisiscono informazioni sul tragitto compiuto dal migrante, ma anche per capire quale sia l'effettiva destinazione finale e realizzare un'analisi del rischio, b) *screeners* e *finger printer* che lavorano a stretto contatto con le autorità locali di polizia per l'acquisizione delle impronte digitali, la verifica dei documenti e l'individuazione della nazionalità,
- Comune di Taranto, ente gestore
- ASL e Croce Rossa per il supporto medico sanitario.
- Prefettura locale

Il numero e la presenza del personale dei vari organismi soprarichiamati, può variare in ordine alla disponibilità e alle fasi di particolare affluenza di cittadini immigrati nell'*hotspot*.

Il Garante fa notare che il personale dell'esercito e talvolta anche quello di polizia gira nel Centro armato, contrariamente a quanto stabilito dall'European Prison Rules nel capitolo IV, paragrafi 69.1, 69.2, 69.3 .

#### 7.4 Procedure, comunicazione e informazione

L'*hotspot* di Taranto è l'unico dell'Italia peninsulare, gli ospiti arrivano con i pullman solitamente da Reggio Calabria e Crotona. Nell'arco delle prime 24 ore dallo sbarco i migranti vengono pre-identificati e



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

fotosegnalati (viene dato un braccialetto con data, luogo dello sbarco, numero identificativo). I funzionari EASO in porto forniscano le prime informative ai migranti appena sbarcati. Se hanno famiglia ricevono un'informativa sull'eventuale protezione internazionale (il cosiddetto foglio notizie), ma fundamentalmente in questa fase si chiede il motivo dell'ingresso e si verifica se vi sono particolari stati di vulnerabilità (come detto, da marzo a giugno vi sono stati circa 700 minori non accompagnati). Se vi sono minori si cerca di non farli transitare negli *hotspot* ma di allocarli in case famiglia o in strutture idonee indicate dalla Prefettura, viene steso un verbale di affidamento. Il giorno della visita del monitor non vi erano minori. Durante la fase dello sbarco operatrici dell'O.I.M. parlano in forma riservata con eventuali donne vittime della tratta, per lo più ragazze nigeriane. Tali persone vengono quindi sentite in ambienti idonei presso l'*hotspot*, evitando l'approccio diretto con personale della Polizia di Stato in divisa, che potrebbe intimorire le donne e non facilitare un rapporto di confidenzialità. Altri soggetti vulnerabili possono essere persone malate che si cerca di collocare in idonee strutture sanitarie, senza passare per l'*hotspot*. Dopo le suddette fasi successive allo sbarco, i migranti a gruppi di 50 vengono portati presso l'*hotspot*. All'ingresso vengono perquisiti da personale dell'esercito in quanto presso la struttura non è possibile tenere cinture, accendini, lamette, forbici, ecc; qualora vengano rinvenuti tali oggetti vengono messi in un sacchetto e poi restituiti al termine del soggiorno. All'arrivo i migranti vengono sistemati sotto un gazebo coperto e viene consegnata loro una brochure in varie lingue con le prime informazioni sulla struttura dove si trovano e i loro diritti. In genere sono presenti anche dei volontari che offrono generi di conforto e assistenza psicologica. In caso di decessi avvenuti in mare durante la traversata, il Comune di Taranto si fa carico del funerale: Non sono presenti spazi specifici dedicati al culto presso gli *hotspot* e, allo scopo, vengono adattate delle tende. Per il rilevamento delle impronte procede personale del servizio di Polizia scientifica della Polizia di Stato presso gli uffici amministrativi dell'*hotspot* dove, quindi, avviene l'identificazione in senso stretto (AFIS, SDI ecc.). Come già accennato in precedenza gli ospiti, dopo l'identificazione, sono liberi di uscire dalla struttura dalle 9.00 alle 20.00 e il Comune per evitare che gli ospiti del Centro si avventurino sulla tangenziale estremamente pericolosa da percorrere a piedi, mette a disposizione dei bus navetta a orari prestabiliti. Durante la visita è stato possibile assistere al rientro di alcuni migranti intorno all'ora di pranzo; essi vengono sottoposti a controlli all'ingresso e poi un funzionario prende nota dei nomi di chi è entrato e uscito. Quasi tutti hanno al collo un badge con la foto e i dati; ci viene spiegato che per essi è l'unico segno tangibile di 'esistenza', una sorta di carta d'identità, a cui danno molto valore. All'interno della struttura vi sono ovunque indicazioni circa gli ambienti (mensa, servizi igienici, ecc); i mediatori culturali sono diversi, sei messi a disposizione dalla locale Questura, altri dipendenti dai vari Organismi presenti (FRONTEX, EASO, UNHCR, ecc).

### 7.5 Ulteriori osservazioni

Nonostante la presenza di diversi mediatori culturali, dalle interviste del monitor con alcuni ospiti è emersa una non sufficiente conoscenza della situazione amministrativa personale, della possibilità di chiedere la protezione internazionale, della eventuale ipotesi di respingimento o ricollocamento. È emerso, inoltre, che vi sono difficoltà a comunicare con i familiari in quanto non vi sono cabine telefoniche e schede telefoniche disponibili. Tale ultima situazione è stata giustificata con il fatto che in teoria gli ospiti dovrebbero transitare per l'*hotspot* non oltre le 72 ore. In realtà i tempi di permanenza sono più lunghi e comunque è proprio subito dopo lo sbarco che si desidera rassicurare i parenti rimasti nei paesi di provenienza.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Il Garante Nazionale rileva un vuoto di carattere legislativo dovuto alla mancanza di una normativa specifica relativa agli *hotspot* (vedi raccomandazione generale in premessa). Gli ospiti dell'*hotspot*, infatti, non possono lasciare il Centro fino al loro fotosegnalamento. Ciò comporta una sostanziale restrizione della libertà di movimento, sia pure per il tempo limitato che precede l'identificazione, in assenza di un ordine individuale di detenzione. Si richiama a tale proposito la raccomandazione indicata in premessa al punto 2.1..

## **8 HOTSPOT di LAMPEDUSA**

Nel corso del primo anno di attività l'*hotspot* di Lampedusa è stato visitato dal Garante Nazionale in due occasioni.

### **8.1 Visita del 3 ottobre 2016**

#### **8.1.1 Contesto della visita**

Il giorno 3 ottobre 2016 l'*hotspot* è stato oggetto di una breve visita da parte di Daniela de Robert, membro del Collegio del Garante Nazionale.

La visita è avvenuta in occasione della prima Giornata nazionale della memoria e dell'accoglienza, in coincidenza della quale è stato consentito l'ingresso nell'*hotspot* a sette giornalisti. Si tratta della prima autorizzazione concessa alla stampa da quando i quattro *hotspot* italiani – di Lampedusa, Pozzallo, Taranto, Trapani – sono attivi, un'autorizzazione che arriva dopo gli accordi stretti a luglio tra il Ministero dell'interno, la Federazione nazionale della stampa italiana (Fnsi) e l'Associazione Carta di Roma, volti ad andare incontro alle richieste per un pieno esercizio del diritto di cronaca da parte della stampa.

Ai giornalisti non è stato autorizzato l'ingresso di macchine fotografiche, videocamere e registratori e neanche l'uso dei telefonini. Prima di accedere al Centro vi è stata una breve discussione perché ai giornalisti era stato detto che non potevano parlare con i migranti se non previa liberatoria scritta. La questione è stata poi superata, convenendo che la liberatoria serve in caso di riprese audio-video o di registrazioni audio.

La delegazione di giornalisti era composta da Vittorio Di Trapani della Fnsi, Valerio Cataldi del Tg2, Angela Caponnetto di RaiNews24, Raffaella Daino di SkyTg24, Giorgio Ruta de La Repubblica, Carolina Casa del TG1.

La delegazione è stata accolta e accompagnata durante tutta la visita dal Prefetto di Agrigento N. D. e dal questore di Agrigento M. F. che si ringraziano per la collaborazione. Inoltre, era presente la direttrice delle Misericordie, che ha la gestione dell'*hotspot*.

Va segnalato che il Prefetto non sapeva dell'esistenza del Garante Nazionale e ha espresso perplessità sull'ingresso del Garante stesso nell'*hotspot*, non essendo tale struttura – secondo quanto ha dichiarato - luogo di privazione della libertà. Dopo qualche esitazione e alcuni chiarimenti, l'ingresso è stato però consentito.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Alla luce di questo episodio, il Garante Nazionale ribadisce la richiesta al Ministero dell'interno di inviare una informazione standard (lettera circolare o altro) a tutte le Prefetture, le Questure e a tutte le diramazioni dei Dipartimenti interessati (inclusa Polizia di frontiera, Polaria, Polfer) e a tutte le strutture private della libertà – de jure o de facto – dei migranti irregolari, con l'informazione dell'istituzione del Garante Nazionale, dei suoi metodi di lavoro e dei poteri di accesso a luoghi, documentazione e colloqui riservati con le persone trattenute. Tale informazione potrebbe agevolmente facilitare le procedure di visita e al contempo fornire occasione di formazione circa il ruolo del monitoraggio nazionale e sovranazionale. Qualora, come auspicabile, si proceda in tale direzione, il Garante potrà fornire materiali e indicazioni per la costruzione di tale informativa.

La visita ha avuto una durata limitata di circa un'ora, che non ha consentito di vedere tutta la struttura e di raccogliere dati precisi.

### 8.1.2 Struttura

L'*hotspot* di Lampedusa è sito nei locali dell'ex Centro di identificazione ed espulsione (Cie), in un luogo isolato, lontano dal paese. Ha dunque tutte le caratteristiche di un Cie, con sbarre, cancelli, reti metalliche. L'ambiente generale si presenta squallido e trasandato. Gli unici ambienti comuni sono delle pensiline di cemento con delle panche, anch'esse di cemento, dove i migranti appena giunti attendono di essere identificati e fotosegnalati. Questo avviene in ogni stagione, con la pioggia o con il sole. Mancano invece altri locali comuni dove passare il tempo, dove mangiare (non c'è la mensa e il cibo, cucinato sul posto, viene confezionato in piatti chiusi con il cellophane e distribuito alle persone che mangiano dove possono, sul letto oppure fuori). Non c'è una lavanderia: agli ospiti viene dato del detersivo per lavare i loro vestiti nei lavandini (piccoli) dei bagni. Non c'è un cortile, ma solo lo spazio che intercorre tra le due file di edifici in cui sono posti i dormitori e gli uffici. Alla domanda se ci sia un luogo per pregare, gli operatori del Centro hanno risposto che di solito si mettono "in fondo fuori". I padiglioni sono in strutture prefabbricate. I dormitori sono composti da stanze da 12 letti, ma in alcune stanze i letti sono a castello e quindi diventano da 24, o addirittura, se necessario, da 36 se viene estratto il materassino che si trova sotto il letto più basso. I locali per dormire sono dei cameroni con i letti uno a fianco all'altro, privi di qualsiasi punto d'appoggio. Per renderli meno deprimenti le donne e le ragazze hanno appeso sui muri le coperte isotermitiche a forma di grande fiocco. E questa è l'unica nota di colore nel bianco sporco dei muri e nel grigio del cemento. I materassi sono di gomma piuma, visibili chiaramente perché su alcuni mancano le lenzuola (sono quelle di carta che vengono distribuite periodicamente per cui se si rompono gli ospiti restano senza). Su altri ci sono delle stoffe di vari colori. I bagni per le donne hanno tre docce e tre water alla turca e dei lavandini di metallo. Hanno l'aria sporca e l'odore entrando è molto sgradevole e forte. In una stanza c'erano una decina di ragazze minorenni provenienti dalla Nigeria. I loro letti erano uno attaccato all'altro senza spazio per camminare. La direttrice dell'*hotspot* ha spiegato che le ragazze hanno chiesto di stare insieme e per questo la stanza è sovraffollata. Alla richiesta se alle famiglie sia garantito di stare insieme è stato risposto che si cerca di farlo, ma il giorno della visita donne e uomini erano separati (a prescindere dai nuclei familiari) e i minori accompagnati stavano in stanza con le donne. Non è stato possibile vedere i locali della Polizia dove viene fatto il fotosegnalamento perché nessuno dei presenti aveva la chiave delle stanze.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

### 8.1.3 Presenze e tempi di permanenza

Il giorno della visita erano presenti nell'*hotspot*, secondo quanto dichiarato dalla direttrice, circa 200 persone. Si tratta di persone che provengono prevalentemente dall'Africa subsahariana. Secondo quanto riferito alla delegazione, il tempo medio di permanenza all'interno della struttura è di 7/8 giorni.

Quando la delegazione ha parlato con le ragazze nigeriane (minori non accompagnate) hanno detto che stavano lì da oltre un mese. Gli operatori hanno confermato e - da quanto hanno detto - non è un caso né unico, né raro. In particolare l'operatore di Save the children ha spiegato che il numero dei minori non accompagnati è in continua crescita. Come nel resto del Paese, i Centri di prima accoglienza per minori sono ormai saturi con la conseguenza che i minori restano illegittimamente nell'*hotspot*, in condizione di promiscuità con gli adulti, in violazione delle legge.

**A questo proposito, il Garante Nazionale raccomanda:**

#### **1.2.1 il rispetto della normativa a tutela dei minori stranieri non accompagnati e la predisposizione di centri di prima accoglienza in grado di ospitare minori in luoghi adeguati.**

L'operatore di Save the Children ha inoltre fatto presente che sono in aumento costante anche le donne provenienti dalla Nigeria, spesso vittime della tratta. Gli altri aspetti di vulnerabilità riguardano i traumi vissuti durante il viaggio che li ha portati in Italia e la presenza di donne incinte.

### 8.1.4 Procedure

Secondo quanto riportato alla delegazione, gli ospiti al loro arrivo vengono accolti e fatti accomodare sotto le pensiline dove gli viene fornito un kit e dove vengono rifocillati. Subito dopo viene fatta la procedura di identificazione e fotosegnalamento e solo successivamente vengono sottoposti a visita medica (un primo screening sanitario viene fatto a bordo delle navi e al porto di sbarco). All'interno dell'*hotspot* sono presenti gli operatori dell'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR), dell'European Asylum Support Office (EASO) e di Save the children. Tali organismi garantiscono la presenza di mediatori culturali. A loro, insieme agli operatori delle Misericordie, è affidato il compito di garantire l'informativa completa a accessibile a tutti gli ospiti. Per la parte sanitaria, nel Centro sono presenti anche alcuni medici dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP) con un infettivologo, un dermatologo e un pediatra.

Alla richiesta su quanti casi di respingimenti o rimpatri ci fossero stati, il Prefetto ha risposto che non ce n'erano stati. Solo quando il Garante Nazionale ha fatto presente di avere partecipato come monitor proprio a un rimpatrio di migranti provenienti dall'*hotspot* di Lampedusa e diretti ad Hammamet il giorno 19 maggio 2016, il Prefetto ha dichiarato che c'erano stati dei rimpatri ma solo di tunisini e in forza dell'accordo bilaterale tra Italia e Tunisia.

Una volta identificati e fotosegnalati i migranti continuano a non potere uscire dall'*hotspot*, a differenza per esempio di quanto avviene nell'*hotspot* di Taranto dove ai migranti dopo il fotosegnalamento viene



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

consegnato un badge da appendere al collo in caso di uscita dal Centro e dove è stato anche attivato un servizio di navetta da parte del Comune per andare e tornare dal Centro.

Alla richiesta del perché non venisse consentito agli ospiti del Centro di Lampedusa di uscire, il Prefetto ha spiegato che l'isola vive di turismo e la loro presenza potrebbe creare problemi. Comunque – ha aggiunto – se vogliono possono uscire da un buco nella rete.

Come espresso nelle raccomandazioni generali nella parte iniziale del presente rapporto, si ritiene che tale privazione della libertà sia ingiustificata e illegittima.

Nel ribadire comunque la necessità di addivenire a una chiara definizione normativa della natura giuridica degli *hotspot*, **il Garante Nazionale raccomanda:**

**1.2.2 di cessare la prassi di privare della libertà personale gli ospiti fotosegnalati dell'*hotspot* di Lampedusa e di consentire loro di uscire dal Centro.**

## **8.2 Visita del 14 gennaio 2017**

### **8.2.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta**

La delegazione del Garante Nazionale era formata da: Mauro Palma, Presidente del Collegio del Garante Nazionale, Daniela de Robert, membro del Collegio del Garante Nazionale, Massimiliano Bagaglini ed Elena Adamoli, entrambi componenti dell'Ufficio del Garante Nazionale Unità Operativa "Privazione della libertà e migranti".

Nel corso della permanenza sull'isola il Garante Nazionale ha avuto un incontro anche con il Sindaco Giusi Nicolini, che si ringrazia per la disponibilità e il confronto che ha avuto con la delegazione.

La collaborazione offerta alla delegazione durante la visita al Centro è stata ottima anche se va segnalato un certo disorientamento iniziale che ha creato qualche momento di imbarazzo all'ingresso tra la delegazione e la sicurezza dell'Esercito non perfettamente al corrente del ruolo e delle prerogative del Garante Nazionale; motivo per il quale si invita il Ministero dell'interno a rendere edotti i Corpi militari responsabili della sicurezza esterna del perimetro degli *hotspot* circa i poteri attribuiti dalle leggi e dalle norme internazionali al Garante Nazionale.

La visita è stata coadiuvata dal personale della Polizia di Stato della Questura di Agrigento con il quale si è avuto accesso agli uffici della sezione III dell'ufficio Immigrazione della predetta Questura, responsabile del Centro.

### **8.2.2 L'attività di ricerca e soccorso del 13 e 14 gennaio 2017.**

La visita del Garante Nazionale è coincisa con un'intensa attività di ricerca e soccorso in mare dovuta all'individuazione di alcuni barconi di migranti in difficoltà a causa delle avverse condizioni meteo. Secondo quanto riferito da D. B. funzionario della Polizia di Stato, Team leader di Frontex, si è trattato di due barconi



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

che sono partiti da Sabratha attorno alla mezzanotte del 12 gennaio, intercettati al limite delle acque territoriali alle 15.00 circa del 13 gennaio e portati a riva in Italia con varie imbarcazioni (un peschereccio e mezzi della Guardia costiera italiana).

I migranti soccorsi sono quindi giunti al molo di Lampedusa in tre diversi momenti a partire dalle ore 03:00 del 14 gennaio; il secondo sbarco è avvenuto nella prima mattinata e il terzo alle ore 13:30 ca. Il primo sbarco ha fatto, purtroppo, registrare tre morti per ipotermia e un ricoverato in ospedale in gravi condizioni.

All'ingresso del Garante Nazionale nell'*hotspot*, avvenuto intorno alle ore 09:00, la situazione delle presenze coincideva con i migranti giunti con il primo sbarco e trasferiti all'interno del Centro nottetempo (fino a quel momento l'*hotspot* era senza ospiti): 84 persone, di cui 52 uomini, 15 donne, 4 minori accompagnati e 13 minori non accompagnati. Secondo quanto riferito al Garante, i migranti giunti con lo sbarco notturno, erano stati tutti identificati e poi fatti accedere ai dormitori in quanto estremamente provati dal viaggio. Veniva riferito, altresì, che le procedure di ingresso erano state rallentate dalle pessime condizioni di arrivo degli stranieri, quasi tutti giunti in stato di ipotermia.

Poco dopo l'arrivo della delegazione al Centro, pervenivano all'interno dell'*hotspot* i migranti condotti a riva con il secondo sbarco e nel primo pomeriggio le persone giunte con il terzo.

Alla fine della giornata i migranti complessivamente ospitati presso il Centro di Lampedusa saranno 269, di cui 176 uomini, 60 donne, 8 minori accompagnati, 25 minori non accompagnati.

### 8.2.3 Procedure

La delegazione ha assistito al molo di Lampedusa all'arrivo dei migranti giunti con il terzo sbarco e alla sequenza delle procedure di ingresso che si sono svolte all'interno dell'*hotspot* in particolare con riguardo ai migranti giunti con il secondo sbarco.

Si riporta di seguito quanto osservato formulando specifiche raccomandazioni attinenti alle modalità con cui si sono svolte le operazioni monitorate.

La sequenza operativa è stata realizzata secondo lo schema indicato nel documento contenente gli *Standard Operating Procedures*: salvataggio e sbarco, screening sanitario, trasporto nella sede del Centro, consegna delle informative cartacee sulla normativa vigente in materia di immigrazione e asilo da parte delle organizzazioni internazionali, preidentificazione (foto identificativa e compilazione foglio notizie), fotosegnalamento e accoglienza nei locali abitativi della struttura.

Un preliminare screening sanitario è stato effettuato direttamente al porto: un medico è salito a bordo dell'imbarcazione della Guardia costiera che ha condotto a riva i migranti soccorsi attestando - prima dello sbarco - l'assenza di epidemie in corso o di patologie pericolose; poi, una volta a terra, le persone sono state rapidamente visionate una per una, soprattutto per verificare la presenza di eventuali infezioni come la scabbia e procedere quindi all'individuazione dei soggetti bisognosi di particolari trattamenti sanitari e da tenere separati dal resto dei migranti soccorsi. Una visita più approfondita viene svolta presso l'ambulatorio dell'*hotspot*.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Sulla banchina del molo le autorità di soccorso hanno predisposto generi alimentari e bevande per un primo ristoro, che tuttavia non sono state somministrate.

Le operazioni di sbarco sono avvenute piuttosto rapidamente e i migranti sono stati velocemente trasferiti all'interno dell'*hotspot*.

Giunti al Centro, gli stranieri sono stati accolti da operatori dell'Ente gestore con un tè caldo, dell'acqua e una brioche consumata sotto la tettoia posta all'ingresso della struttura.

Nonostante questo minimino ristoro, i migranti apparivano in uno stato di estrema vulnerabilità, provati dalle lunghe ore in mare (più di trenta in base alla ricostruzione dell'orario di partenza da Sabratha) e dal freddo, i più avveduti avvolti nella coperta termica che gli era stata data nelle prime fasi di soccorso in mare, vestiti con un abbigliamento totalmente inadatto alle temperature invernali, qualcuno bagnato e quasi tutti a piedi nudi (solo qualcuno aveva i calzini). Il cielo totalmente rannuvolato e l'aria frizzante del 14 gennaio non aiutavano a recuperare calore.

Ciò malgrado, gli stranieri sono stati subito sottoposti alle procedure di ingresso senza che da parte dei responsabili venisse inizialmente valutata, quantomeno, la necessità di anticipare, la consegna del kit personale contenente, tra le altre cose, indumenti, calzature e una coperta<sup>19</sup>. Una decisione in tal senso veniva assunta successivamente, nel corso della mattinata, anche a seguito delle osservazioni immediatamente espresse dalla delegazione del Garante Nazionale: agli stranieri in attesa di essere sottoposti alle procedure identificative veniva quindi consegnato il kit personale che consentiva a ciascuno di loro di usufruire di un paio di ciabatte e di una giacca per coprirsi e ripararsi dal freddo.

A tal proposito il Garante Nazionale nel richiamare la raccomandazione n. 2.4 formulata nelle premesse del presente rapporto, ribadisce come il rispetto della dignità umana e dell'integrità personale debba sempre assolutamente prevalere sulle esigenze procedurali previste dall'approccio *hotspot*.

Va altresì rilevato che, come sopra evidenziato, il Centro di Lampedusa non è dotato di un locale coperto destinato all'accoglienza e all'espletamento delle procedure identificative. I servizi di primissima accoglienza vengono erogati all'aperto sotto una piccola tettoia con panche in cemento, come l'attività di preidentificazione. Nelle ore di attesa del proprio turno gli stranieri sostano seduti su un muretto in cemento che si trova all'esterno di uno dei prefabbricati che ospita alcuni uffici della struttura o in piedi all'esterno del modulo in cui è allestito il gabinetto per il fotosegnalamento. Una simile conformazione di spazi e luoghi non offre riparo dalle intemperie e quindi anche una leggera pioggia invernale, come quella scesa nella mattina della visita, può rivelarsi critica per chi già versa in uno stato di debilitazione.

Il Garante Nazionale ritiene inaccettabili scene – come quella a cui ha assistito nel corso della visita – in cui gli stranieri, tra i quali un gruppo di minori non accompagnati, sostavano in fila all'addiaccio sotto la pioggia, scalzi, in attesa di essere fotosegnalati.

---

<sup>19</sup> Secondo le prassi descritte alla delegazione solitamente il kit viene consegnato al termine degli adempimenti di ingresso prima dell'avvio dei migranti ai vari settori abitativi del Centro. Esso contiene una coperta in pile, indumenti tra cui una giacca, due tute, biancheria, calze, prodotti da bagno, un paio di infradito e un paio di ciabatte. In base al capitolato d'appalto a ciascun straniero poi spettano un paio di scarpe e tre schede telefoniche da € 5,00.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Tenuto conto anche dei limiti strutturali del Centro, lo svolgimento delle procedure deve quindi sempre prioritariamente considerare le esigenze di soccorso e assistenza alla persona.

Durante l'attesa di venire chiamati per l'avvio dell'iter identificativo, è stato consegnato ai migranti, da parte dei mediatori di UNHCR e Save the Children, un foglio contenente un'informativa legale, redatta in più lingue, in particolare relativa all'obbligatorietà del rilevamento dei dati dattiloscopici e alla possibilità di richiedere protezione internazionale. Considerato lo stato di debilitazione fisica e psicologica dei migranti nel momento in cui l'informativa viene fornita **il Garante Nazionale raccomanda che:**

**1.2.3 siano previste e realizzate con l'ausilio dei mediatori culturali attività di *follow up* dirette a verificare in un momento successivo all'arrivo l'effettiva comprensione delle procedure attuate e delle informazioni comunicate agli stranieri.**

Il primo adempimento dell'iter identificativo cui i migranti vengono sottoposti è relativo alla preidentificazione che consiste nel rilevamento delle loro generalità.

In un primo momento gli stranieri sono stati intervistati dai mediatori culturali che collaborano con la Polizia di Stato fornendo le informazioni utili alla compilazione del foglio notizie (di cui si è acquisita copia). Gli operatori hanno annotato le risposte su piccoli fogli di carta prestampati recanti l'indicazione delle informazioni da raccogliere: dati anagrafici e nazionalità; i motivi della fuga non erano previsti nel prestampato ma sono stati comunque annotati - come appunto del mediatore - a lato del foglio. Per ogni straniero è stata quindi compilata questa sorta di etichetta con l'indicazione dei dati di massima relativi a ciascuna persona intervistata.

Successivamente gli stranieri, uno alla volta, sono stati condotti innanzi a due funzionari della Polizia di Stato i quali, con l'ausilio sempre di un mediatore culturale, hanno proceduto al completamento della raccolta delle informazioni relative alla preidentificazione e all'inserimento dei dati nel database telematico. Al termine di questa ulteriore intervista il mediatore ha sottoposto allo straniero, per la firma, un foglio notizie in bianco sovrapponendo la parte superiore del documento con il piccolo prestampato compilato di cui si è detto sopra. I funzionari della Polizia di Stato hanno poi proceduto all'effettiva compilazione del foglio notizie recante già la sottoscrizione dell'interessato.

I migranti si sono pertanto trovati ad apporre la propria sottoscrizione su un foglio completamente bianco senza averne preventivamente proceduto alla compilazione e avere alcuna garanzia che quanto dichiarato venisse effettivamente compreso e riportato agli atti come era loro intendimento esprimere. Va inoltre rilevato che, almeno nei casi osservati dalla delegazione, l'annotazione dei motivi della fuga apposta a lato del piccolo prestampato, che veniva sovrapposto al foglio notizie, è stata riportata in lingua italiana.

Il Garante Nazionale ha immediatamente espresso la propria opinione fortemente negativa alle Autorità di Polizia nei confronti di un tale modo di operare rappresentando l'inaccettabilità di una simile procedura che può avere effetti decisivi sul futuro dei migranti e non può quindi venire compromessa da esigenze di celerità e semplificazione.

**Il Garante Nazionale raccomanda pertanto:**



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**1.2.4 di interrompere prassi che prevedano la sottoscrizione da parte dei migranti del cd. “foglio notizie” in bianco e che qualsiasi documento di cui si chiede la sottoscrizione, compreso il contenuto di dati eventualmente inseriti da parte del mediatore culturale, sia sempre redatto in una lingua a loro comprensibile.**

In seguito alla sottoscrizione del foglio notizie, a ogni straniero è stata scattata una foto, nella quale l'interessato recava in vista un numero progressivo che lo identificava all'interno della struttura.

C'è da aggiungere che tra il piccolo gruppo di migranti in attesa di “compilare” il foglio notizie e di fare la foto, era presente anche personale di Frontex, i c.d. *debriefers*, che si occupavano di acquisire informazioni dai migranti circa la loro esperienza migratoria. Secondo quanto riferito dal responsabile di Frontex, D. B., si tratta di interviste anonime rilasciate su base volontaria volte all'analisi dei *pull factor*.

Ultimata la fase di preidentificazione gli stranieri sono stati inviati al fotosegnalamento. Il rilevamento dei dati è stato effettuato da due funzionari della polizia scientifica coadiuvati da quattro operatori Frontex con il ruolo di *fingerprinter*.

Per l'acquisizione degli elementi relativi all'identità dattiloscopica all'*hotspot* di Lampedusa è stato allestito un apposito locale munito di cinque postazioni che permettono il caricamento in tempo reale dei dati nel sistema Afis/Eurodac. Al momento della visita tre postazioni non risultavano funzionanti e ciò ha determinato un allungamento dei tempi di durata delle procedure con l'effetto di ritardare l'avvio degli stranieri ai locali abitativi.

Nessun migrante ha opposto resistenza alla procedura. Secondo quanto riferito alla delegazione dai funzionari della polizia di stato i casi di resistenza sono oramai sporadici e vengono sempre affrontati facendo opera di mediazione e convincimento.

Anche al termine degli adempimenti connessi all'iter identificativo, ai migranti ospitati presso l'*hotspot* di Lampedusa non è consentito allontanarsi dal Centro. Ciò comporta una privazione della libertà personale non disciplinata da una fonte di legge primaria, né sottoposta al vaglio dell'Autorità giudiziaria, configurandosi l'*hotspot* come una sorta di limbo di tutela giuridica, nella quale le persone sono di fatto trattenute senza verifica da parte di un giudice e senza possibilità di ricorso.

A tal proposito, il Garante Nazionale richiama la raccomandazione 2.2 formulata nella premessa del presente rapporto.

### 8.2.4 Struttura

La struttura è composta da vari moduli prefabbricati alcuni adibiti all'alloggiamento di uffici, della Polizia di Stato e dell'ente gestore, altri ad ambienti di servizio come l'infermeria o la cucina, altri ancora ai locali di pernottamento degli stranieri.

Come già scritto in relazione alla prima visita del Garante Nazionale effettuata a Lampedusa, l'*hotspot* è privo di locali comuni dove ad esempio sia possibile effettuare le procedure di accoglienza o di identificazione al coperto o sia possibile consumare i pasti. Va segnalata positivamente la presenza di un locale che funge anche da spazio per attività di laboratorio per i bambini e una sala per i colloqui.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

I pasti vengono preparati e confezionati per essere distribuiti nella cucina del Centro, che è apparso alla delegazione pulito e in ordine, ma all'interno del Centro non vi è un locale mensa, né la disponibilità di tavoli o sedie da poter utilizzare durante la loro consumazione.

L'assenza di locali di socializzazione, evidentemente determinata dalla sua destinazione funzionale a struttura di primissima accoglienza per offrire ristoro alle persone appena sbarcate in un limitatissimo arco temporale, rivela l'inadeguatezza materiale del Centro di fronte agli effettivi tempi di permanenza delle persone al suo interno. Secondo quanto riferito alla delegazione l'obiettivo è di ridurre al massimo a 2-3 giorni i tempi di permanenza presso l'*hotspot*, ma ciò è reso difficoltoso a causa della variabilità delle condizioni meteo che incidono sulla praticabilità del trasporto in mare. In base ai dati forniti al Garante Nazionale in occasione della stesura della sua relazione annuale, emerge infatti che sia gli adulti che i minori rimangano ospiti dell'*hotspot* di Lampedusa in media per una quindicina di giorni<sup>20</sup>.

**Il Garante Nazionale raccomanda pertanto:**

### **1.2.5 di provvedere ad allestire presso la struttura spazi di socializzazione muniti di tavoli e sedie e un luogo per il culto.**

La delegazione ha visitato il padiglione abitativo destinato a donne e bambini che si trova dopo la palazzina che ospita il gabinetto del fotosegnalamento. Si tratta di una palazzina di due piani; in ogni piano ci sono tre stanze e un locale bagno e docce comuni per ogni piano; quello al pianterreno è in pessime condizioni. Sempre al piano terreno una delle stanze non è abitata in quanto piena di pozze d'acqua a causa di infiltrazioni. La dotazione delle stanze consiste in letti in ferro non fissati e materassi in gommapiuma; i locali risultano riscaldati.

Una parte del padiglione posto all'ingresso del Centro, che al primo piano ospita uffici dell'ente gestore e li locale infermeria, è utilizzato per l'isolamento dei cittadini immigrati affetti da scabbia. Al momento della visita il piano di isolamento sanitario è semivuoto, ma appare particolarmente bisognoso di interventi manutentivi. In una delle stanze viene trovato un cane sdraiato sul letto che viene poi allontanato da uno dei dipendenti della cooperativa; alla delegazione viene riferito che ci sono dei randagi che si aggirano per il centro. Tale circostanza evidenzia problematiche di non poco conto circa la situazione igienica sanitaria del centro, almeno a livello di alcune aree, nonché il controllo di alcune zone che più di altre dovrebbero essere sottoposte a vigilanza negli accessi (isolamento sanitario).

L'area dedicata ai dormitori maschili è solo parzialmente utilizzata, in quanto ben due padiglioni sono stati interessati, in epoche diverse (maggio e giugno 2016), da incendi dolosi appiccati dagli stessi ospiti e non si è ancora proceduto a interventi di ripristino. Sono ancora visibili i segni del fuoco; in particolare, sotto l'ultimo padiglione in fondo alla struttura, giacciono accatastati decine di materassi in gommapiuma in attesa di essere smaltiti, ma per i quali non si è ancora provveduto.

### 8.2.5 Ulteriori informazioni

---

<sup>20</sup> Si veda Tabella 3 dell'Appendice 5 della Relazione al Parlamento 2017 del Garante Nazionale  
[http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio\\_contenuto.page?contentId=CNG1161&modelId=10017](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG1161&modelId=10017).



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Al momento della visita l'erogazione dei vari servizi presso la struttura era di responsabilità esclusiva della Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia mentre a partire dal mese di febbraio, con il recente rinnovo dei contratti, ha preso avvio la gestione congiunta Croce Rossa (con il ruolo di capofila) - Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia.

L'assistenza sanitaria del Centro è garantita all'ente gestore che assicura un medico e un infermiere in servizio h24, ma vi è anche del personale turnista proveniente dall'INMP (Istituto Nazionale Medicina della Povertà) che è presente con una pediatra, un'infettivologa, una psicologa, un dermatologo e un interprete.

Dal colloquio con la responsabile dell'ente gestore C. M., si apprende che gli operatori complessivamente impegnati nella struttura (escluse forze di polizia ed esercito ed enti tipo UNHCR, OIM e altre ONG) sono tra le 50 e le 60 unità.

Gli ospiti del Centro ricevono dagli operatori al momento dell'accoglienza un volantino d'informativa legale e, successivamente, vengono organizzati dei colloqui legali di gruppo.

Ogni ospite ha un fascicolo personale informatizzato.

Nella fase dell'accoglienza si procede al rilevamento delle vulnerabilità, ovvero soprattutto eventuali vittime di tratta o minori; l'individuazione delle categorie vulnerabili è compito anche delle altre associazioni che lavorano all'interno del Centro. Inoltre, si cerca di offrire, tramite le proprie figure specializzate, un supporto psicologico attraverso colloqui, anche di gruppo e focus group finalizzati ad affrontare i disturbi post-traumatici a seguito del viaggio.

Vengono organizzati laboratori di lingua italiana.

La continuità del "trattamento" con altre strutture in cui i migranti saranno successivamente ospitati viene assicurata dal fatto che ogni persona ha un proprio identificativo che conserva nel tempo.

### **9 HOTSPOT DI TRAPANI MILO**

#### 9.1 Nota preliminare

L'*Hotspot* di Trapani è stato sinora visitato tre volte: una prima volta il 7 marzo del 2016 dal Collegio del Garante Nazionale (Mauro Palma Presidente, Emilia Rossi e Daniela de Robert, membri) pochi giorni dopo il suo insediamento al fine di stabilire un primo contatto con le istituzioni operanti nel settore dei rimpatri forzati. Il Centro era stato visitato con il supporto del Ministero dell'interno; la delegazione era stata accompagnata da T. P., primo dirigente della Polizia di Stato, e dal vice Prefetto A. C., del Dipartimento libertà civili e immigrazione. Ad accogliere la delegazione il Prefetto di Trapani, Leopoldo Falco e il Questore di Trapani, Maurizio Agricola. Al momento della visita, l'*hotspot* di Trapani-Milo, realizzato nei locali dell'ex CIE con una capienza massima di 400 persone, non erano presenti ospiti, quindi la delegazione si era limitata a visionare i locali e a parlare con il personale. Il Centro, nonostante la recente ristrutturazione, era apparso ancora molto legato alla sua primitiva natura, con muri, reti e cancelli tipici di un CIE. Al momento della visita, era in corso di allestimento una piccola ludoteca e una stanza risultava adibita a luogo di culto, con un solo



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

tappeto al suo interno. L'ente di gestione era la Cooperativa sociale Badia Grande ovvero quella che precedentemente gestiva il CIE, con un personale composto da assistenti sociali, psicologi, un consulente legale, un medico. Già all'epoca non era stato istituito un registro degli eventi critici, né uno per l'annotazione delle attività svolte nel Centro quotidianamente. Al momento della visita una delle criticità principali, segnalata dagli operatori EASO era la diffidenza verso le procedure di foto-segnalamento da parte degli ospiti per la paura di rimanere "intrappolati" in Italia.

Successivamente il Centro è stato visitato dal Garante Nazionale il 15 gennaio 2017 e il 26 aprile 2017 con una delegazione internazionale composta dall'Association des ombudsmans de la méditerranée (AOM) composta da rappresentanti del Defensor del Pueblo (Spagna), dall'Avokati i Popullit (Albania) e dal Défenseur des Droits (Francia).

Nei paragrafi che seguono viene effettuato il resoconto di queste due ultime visite.

### 9.2 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta

Il Garante Nazionale ha visitato senza preavviso l'*hotspot* di Trapani il giorno 15 gennaio 2017 con la seguente delegazione: Mauro Palma e Daniela de Robert, rispettivamente Presidente e componente del collegio, Elena Adamoli e Massimiliano Bagaglini membri dell'ufficio.

Nella visita del 26 aprile 2017 la delegazione era invece composta dal membro del collegio del Garante Nazionale Daniela de Robert e da Massimiliano Bagaglini, componente dell'ufficio. Questa terza visita alla struttura ha fatto emergere notevoli elementi di miglioramento strutturale e rispetto alle prassi organizzative di cui si darà evidenza nel proseguo del rapporto.

La delegazione ringrazia la Prefettura e la Questura di Trapani per la collaborazione ricevuta nel corso delle visite, il personale della Polizia di Stato, in particolare dell'Ufficio Immigrazione che ha fornito i dati richiesti e la Cooperativa sociale Badia Grande, ente gestore del centro.

### 9.3 Informazioni e presenze

L'*hotspot* di Trapani, anche sede della Commissione territoriale per la valutazione delle richieste di asilo, è operativo dal 22 dicembre 2015 nello stesso complesso che fino al 21 dicembre 2015 ha ospitato un Centro di identificazione ed espulsione. La Cooperativa Badia Grande era risultata aggiudicataria della gara di appalto per l'erogazione dei servizi quando la struttura era un CIE e ha mantenuto la gestione anche dopo la sua modifica funzionale. La struttura ha una capienza di 400 posti e, secondo rilevazioni statistiche dell'ente gestore, nel 2016 ha registrato una presenza media giornaliera di 243 persone. In base ai dati forniti alla delegazione nel corso del 2016 e del 2017 (fino a 15.01.2017) vi sono transitate 21.668 persone, di cui 17.279 provenienti da sbarchi avvenuti nel porto di Trapani e il restante provenienti da altre province, per lo più Augusta (SR) e Palermo. Del totale delle persone sbarcate a Trapani nel 2016 e nei primi giorni del 2017 (fino al 15.01.2017) il 71 % è costituito da uomini, il 16 % da donne e il 13 % da minori (numero comprensivo di minori aggregati a nuclei familiari e non accompagnati).



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Tra le persone giunte a Trapani da altre province è stato riferito che nell'estate 2016 n. 50 persone sono state trasferite da Ventimiglia. Il Garante Nazionale ha già sollevato la criticità relativamente alla conformità della suddetta prassi alla normativa di riferimento e alle tutele garantite alle persone coinvolte nel corso del trasferimento<sup>21</sup>. Sulla questione è intercorsa con il Ministero dell'Interno un'apposita interlocuzione volta al superamento di tale modalità operativa, che continuerà a essere oggetto di attenzione da parte del Garante Nazionale nei prossimi mesi.

A seguito dell'analisi dei registri delle presenze, nella visita del 15 gennaio 2017, emerge un primo dato problematico relativamente ai tempi di permanenza degli ospiti. Secondo dati trasmessi al Garante Nazionale dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il tempo medio di permanenza delle persone all'interno dell'*hotspot* di Trapani nel 2016 è stato pari a circa cinque/sei giorni (cinque giorni quello dei minori stranieri non accompagnati). La rilevazione delle date di ingresso degli 87 stranieri presenti al momento della visita fornisce un quadro più critico della media rilevata nella passata annualità. Delle 87 persone presenti, 15 erano cittadini eritrei ammessi al programma di *relocation*, uno dei quali soggiornava nell'*hotspot* da un mese e 21 giorni, essendo arrivato il 24 novembre, mentre altri otto da poco meno di un mese (erano arrivati il 13 dicembre). Gli altri sei erano giunti il 30 dicembre insieme a un cittadino del Mali e uno del Bangladesh, anche loro ancora presenti nell'*hotspot*. Le altre 69 persone soggiornavano nell'*hotspot* dal 5 gennaio. Dunque le 87 persone presenti, al momento della visita di gennaio 2017, si trovavano nell'*hotspot* di Milo-Trapani da almeno dieci giorni.

Il 26 aprile risultavano invece presenti nell'*hotspot* 233 persone, tra cui 21 donne. Provenivano prevalentemente dall'Africa subsahariana, in particolare da Sudan (89 migranti), Costa d'Avorio (41) e Nigeria. Erano sbarcate ad Augusta e Porto Empedocle il 16 e il 17 aprile, ivi identificate e fotosegnaledate e solo successivamente inviate all'*hotspot* di Trapani. Solo dodici migranti tunisini risultavano arrivati il giorno prima della visita direttamente dal porto di Trapani. Quindi, alla data del 26 aprile, 220 migranti soggiornavano nell'*hotspot* da almeno nove giorni.

Secondo quanto riferito alla delegazione, il prolungato periodo di permanenza non è imputabile alle difficoltà a ottenere la collaborazione degli stranieri rispetto alla procedura di foto-segnalamento, che a detta degli operatori avviene ormai senza particolari problemi, ma è dovuto ai tempi necessari all'organizzazione dei trasferimenti nel circuito delle strutture di accoglienza. A questo proposito, il Garante Nazionale è consapevole dell'enorme mole di lavoro e delle difficoltà che lo smistamento degli ingenti flussi migratori nelle strutture del territorio comporta, ma, come già rilevato in premessa al presente Rapporto, evidenzia come, in una situazione di sostanziale privazione di libertà delle persone ospitate presso l'*hotspot*, in mancanza di una cornice normativa definita, si configura una situazione lesiva dei diritti fondamentali, in particolare dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Va opportunamente rilevato che tra la visita del 15 gennaio 2017 e quella del 26 aprile successivo, la Prefettura di Trapani ha adottato per l'*hotspot* procedure organizzative finalizzate a superare la grave criticità sopraevidenziata.

---

<sup>21</sup> Si veda resoconto sulla visita effettuata il 20 ottobre 2016 a Campo Roja pubblicato sul sito del G.N. [www.garantenpl.it](http://www.garantenpl.it).



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

A tale proposito, infatti, la Prefettura ha disposto la libera circolazione dei migranti successivamente alla loro identificazione, consentendo la libertà di uscita e di rientro da e per la struttura, seppur molto recentemente (fino ad aprile 2017 non era consentito ai migranti di allontanarsi dal centro *tout court*). Tale nuova prassi, sulla scorta delle esperienze degli *hotspot* di Taranto e di Pozzallo, è stata adottata fornendo un servizio di navetta per il centro città a orari prestabiliti (il servizio navetta è stata appaltato a una ditta esterna tramite procedura di evidenza pubblica), dando la possibilità ai migranti identificati di essere accompagnati nel centro cittadino da un mediatore culturale, fornendo piantine di Trapani al fine di permettere un minimo di orientamento e dando adeguata pubblicità dell'iniziativa tramite affissione di fogli informativi multilingua riportanti orari di uscita e rientro, sulle porte esterne dei vari lotti di pernottamento.

Il Garante Nazionale esprime il proprio apprezzamento circa l'apertura del centro e anche per le modalità organizzative che vengono a configurarsi come una buona prassi estensibile a strutture analoghe che non abbiano ancora adottato iniziative similari.

Si rileva, altresì, che dall'analisi dei dati forniti alla delegazione nel corso della visita del 15 gennaio 2017, risultava che a circa un migliaio di persone transitate era stato notificato un decreto di respingimento ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, con l'invito ad allontanarsi dal territorio italiano nel 54 % dei casi, il trattenimento in un CIE nel 19 % e l'«immediato» rimpatrio nel restante 27 % (285 rimpatri avviati direttamente dall'*hotspot* di Trapani verso Tunisia e Egitto).

In base alle date di ingresso e di uscita delle persone direttamente avviate al rimpatrio, emerge, dunque, che nei confronti di 68 persone il rimpatrio era avvenuto a quattro o più giorni (per 27 persone addirittura otto giorni) di distanza dall'ingresso nella struttura, con l'effetto di sottoporre i destinatari a una prolungata privazione della libertà personale – che si è protratta fino all'arrivo nel paese di origine – senza vaglio dell'Autorità giudiziaria e possibilità di ricorso. Queste persone, pur in assenza di un ordine formale di trattenimento, erano rimaste per tutto il tempo trascorso sul territorio italiano nella disponibilità dell'Autorità di Pubblica Sicurezza all'interno dell'*hotspot*, da cui poi – presumibilmente in base alle esigenze organizzative della Questura - erano state direttamente rimpatriate<sup>22</sup>.

**Il Garante Nazionale, pertanto, pur prendendo atto delle novità intercorse tra le visite di gennaio e aprile 2017, raccomanda di:**

---

<sup>22</sup> Nella causa *Khlaifia e altri c. Italia*, la Grande Camera della Corte EDU, con pronuncia dello scorso 15 dicembre, ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 5 par. 1 per l'illegittima privazione della libertà personale subita dai ricorrenti presso il CPSA di Lampedusa e le navi presso cui erano stati imbarcati nel settembre 2011 rilevando l'assenza di una base legale per il trattenimento che di fatto i ricorrenti avevano subito.

(A seguito dello sbarco a Lampedusa tra il 16 e 17 settembre, i ricorrenti erano stati trasferiti al CPSA di Lampedusa, dove erano rimasti fino al 20 settembre quando scoppiò una protesta a seguito della quale il 22 settembre furono trasferiti via aereo a Palermo e qui imbarcati in due navi ormeggiate nel porto della città. Rimasero a bordo delle navi fino al 27 e 29 settembre date in cui furono trasportati all'aeroporto di Palermo per essere rimpatriati.)

Per ritenere che vi sia stata privazione della libertà la Corte ha esaminato la situazione concreta tenendo conto del divieto di allontanarsi dal centro costantemente sotto il controllo della polizia e in generale delle restrizioni che le autorità hanno imposto agli interessati, senza che la qualificazione del diritto interno come permanenza ai soli fini del soccorso e dell'assistenza, costituisca un ostacolo alla sua analisi.

Nella medesima causa la Corte ha altresì condannato l'Italia anche per violazione art. 5 par. 2 CEDU perché non vi è prova che i ricorrenti avessero ricevuto specifica informazione rispetto a presupposti e durata del trattenimento e violazione dell'art. 5 par. 4 per violazione del diritto a far valere la legalità del trattenimento.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**1.2.6 interrompere prassi che abbiano l'effetto di determinare privazione della libertà personale dei migranti che fanno ingresso negli *hotspot* contrastanti con le garanzie e i limiti previsti dall'art. 13 della Costituzione e nel caso sia necessario ulteriore tempo per l'organizzazione del rimpatrio disporre il trattenimento in un CIE delle persone respinte ai sensi dell'art. 14 T. U. Imm.**

Durante la visita del 15 gennaio nell'*hotspot* erano presenti quattro donne. Tra loro, una, F.A., di 21 anni era incinta, al nono mese di gravidanza, e un'altra H.J., che a quanto dichiarato dalla direttrice P., era risultata minorenni (17 anni), incinta e vittima di abusi. Tutte e due, nonostante gli evidenti fattori di vulnerabilità, soggiornavano nell'*hotspot* da almeno 10 giorni. A questo proposito, si rammenta che anche nelle misure di contrasto all'immigrazione irregolare, l'ordinamento italiano tutela in via prioritaria le donne in stato di gravidanza escludendone in ogni caso il trattenimento (non applicabile comunque al caso concreto), stabilendo anzi a favore delle medesime il divieto di espulsione e prevedendo il rilascio di un apposito permesso di soggiorno per motivi sanitari [art. 19, comma 2, lettera d) T. U. Imm. e art. 28, comma 2 lettera c)]. Tale criticità è stata immediatamente fatta presente dal Garante Nazionale ai responsabili dell'*hotspot* e in seguito ulteriormente rappresentata con una lettera inviata via pec il 24 gennaio 2017 all'Ufficio immigrazione della Questura di Trapani<sup>23</sup>. In tale missiva il Garante Nazionale chiedeva di provvedere con urgenza a reperire una sistemazione idonea per le due donne e di essere tenuto informato sugli sviluppi della situazione. Poiché al 26 aprile 2017 (data della terza visita), nonostante un nuovo inoltro della nota il 13 febbraio 2017, non era arrivata alcuna risposta alla lettera e nessuna informazione in merito, la questione è stata oralmente di nuovo sollevata nel corso della visita del 26 aprile: si è così appreso che F. A., arrivata il 13.12.2016 è stata inserita nel CAS per famiglie di Coesi Valderice il giorno 28.01.2017, mentre H. J., arrivata da Augusta il 5.1.2017, è stata inserita in una comunità per minori di Sala Paruta il 17.1.2017.

**In ogni caso, il Garante Nazionale raccomanda:**

**1.2.7 che le donne incinte che arrivano negli *hotspot*, ancor più se minorenni, siano immediatamente portate in centri dove possano essere accolte e seguite in modo conforme alle loro esigenze.**

Nel corso della visita del 15 gennaio 2017 nell'*hotspot* erano presenti anche altri minorenni, due dei quali erano arrivati il 30 dicembre e dunque soggiornavano nell'*hotspot* da 15 giorni. Inoltre, sia nella visita del 15 gennaio che in quella del 26 aprile vi erano numerosi soggetti classificati come nati il primo gennaio 1999; a questo proposito, è stato spiegato trattarsi di una data convenzionale che viene riportata quando si conosce solo l'anno di nascita e non il giorno e il mese. Nel caso di minori al limite dei 18 anni, tale prassi, però, può mettere a rischio i giovani, considerati maggiorenni quando ancora non lo sono. Il Garante osserva che tale classificazione (tutti nati il primo giorno dell'anno) se, da un lato, va, contro ogni regola del calcolo della probabilità (con un alto rischio di classificare maggiorenni dei minorenni, come è stato poi verificato nel caso di H.J), dall'altro, in maniera più grave viola la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

---

<sup>23</sup> La lettera è stata inviata il 24 gennaio 2017 tramite posta elettronica pec e, in mancanza di una risposta, inviata nuovamente il giorno 13 febbraio 2017. La Questura di Trapani ha risposto al Garante Nazionale con lettera del 9 maggio 2017 comunicando che F. A. è stata trasferita in un Centro di accoglienza straordinaria il 28 gennaio 2017 mentre H. J. è stata affidata il 17 gennaio 2017 a una Comunità per minori.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Gli Stati come l'Italia che hanno ratificato questa Convenzione (legge 27 maggio 1991 n. 176) hanno assunto innanzi alla comunità internazionale l'impegno a trattare come minorenni coloro in relazione ai quali gli accertamenti effettuati non abbiano consentito una determinazione esatta dell'età.<sup>24</sup> Beneficio del dubbio e presunzione della minore età devono valere anche quando in discussione non sia l'anno di nascita ma la data esatta, indirizzando - in ottica *favor minoris* - le autorità a registrare come data di nascita l'ultimo giorno dell'anno corrispondente all'età dichiarata dall'interessato o risultante da accertamento (in tal senso le linee Guida del Comitato Minori Stranieri del 2003 e le raccomandazioni formulate dall'UNHCR nel marzo 2014 relativamente all'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia<sup>25</sup>). La prassi diffusa di attribuire la data di nascita dell'1.01 dell'anno di nascita dichiarato o indicato nel referto di accertamento appare pertanto totalmente arbitraria e lesiva dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dal diritto internazionale.

**Il Garante Nazionale raccomanda pertanto che:**

**1.2.8 al fine di tutelare i minori dal rischio di essere classificati erroneamente come maggiorenni, la presunzione della minore età prevalga, in nome del diritto prioritario del minore alla tutela, riportando, se non può essere fatto altrimenti, l'ultimo giorno dell'anno corrispondente all'età dichiarata dall'interessato o risultante dall'accertamento.**

Va segnalato inoltre, che all'*hotspot* di Trapani-Milo arrivano spesso cittadini stranieri che sono già stati fotosegnalati. Nel caso di uno sbarco avvenuto il 4 gennaio ad Augusta, ad esempio, i cittadini immigrati sono stati portati a Trapani quando avevano già manifestato la volontà di chiedere asilo (utilizzo di fatto dell'*hotspot* come un CAS). Anche nel caso della visita del 26 aprile 2017, gli ospiti del centro erano stati già identificati e fotosegnalati presso i porti dove erano sbarcati.

Il Garante si interroga sulla natura promiscua degli *hotspot* e chiede al Ministero dell'Interno di chiarire l'esatta destinazione di tali strutture.

### 9.4 Assistenza sanitaria

L'ente gestore garantisce la presenza di un infermiere nell'arco di tutte le 24 ore e di un medico per 6 ore al giorno per sei giorni alla settimana. L'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP) è presente al porto per fornire assistenza durante le operazioni di sbarco e individuare le persone che necessitano di determinati trattamenti e/o devono essere condotte in ospedale; in caso di necessità interviene anche all'interno del Centro. Nel corso della visita, la delegazione ha anche avuto l'occasione di intrattenere un breve colloquio con alcuni referenti dell'équipe dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni

---

<sup>24</sup> Nel commento generale n. 6 dell'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 relativo al diritto del minore a preservare la propria identità, steso dal Comitato sui diritti dell'infanzia il 3 giugno 2005, viene enucleato il principio del beneficio del dubbio nei casi di incertezza della minore età. L'età è componente essenziale dell'identità di una persona che non dovrebbe essere messa in dubbio in maniera indiscriminata ma solo se sussistono dubbi fondati. E qualora dopo l'accertamento continuino a sussistere dubbi sull'identità, e in ogni caso nelle more dell'accertamento, i presunti minori devono essere trattati come tali.

<sup>25</sup> Disponibili sul sito dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/accertamento.pdf>.



## *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) impegnati nella sperimentazione di un protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età alternativo alla radiografia del polso. Secondo quanto riferito alla delegazione, il protocollo si attiva su segnalazione del direttore del Centro e, previa acquisizione del consenso dell'interessato, si articola in una serie di colloqui alla presenza di uno psicologo con competenze transculturali e di un mediatore culturale e nella visita con un pediatra per la verifica dello sviluppo evolutivo della persona. La sperimentazione è attiva dal mese di settembre e dall'avvio si è occupata di una trentina di casi; per alcuni di questi l'esito del lavoro d'équipe è risultato determinante per l'accertamento della minore età senza necessità di sottoporre la persona al tradizionale esame radiografico.

Dal colloquio con M. C. P. direttore dell'ente gestore del Centro, è emersa anche un'altra criticità legata sempre a situazioni di vulnerabilità. Il giorno 5 gennaio 2017 erano giunti all'*hotspot* di Trapani 246 cittadini stranieri, sbarcati ad Augusta il giorno precedente, accompagnati da certificazione medica cumulativa. Nel corso della prima visita medica all'*hotspot* sono stati evidenziati 11 persone affette da scabbia (di cui solo uno aveva fatto il trattamento ad Augusta) e 26 persone con ferite, ustioni, malattie (tossi persistenti con striature ematiche all'espettorato, sospetta polmonite, pneumopatia, ecc.). Eppure per nessuno di loro c'era stata una segnalazione relativa agli specifici problemi di salute emersi durante la visita di ingresso alla struttura, talvolta anche gravi.

La certificazione medica cumulativa – secondo quanto dichiarato dalla responsabile dell'ente gestore – è una prassi che si ripete, soprattutto quanto i migranti arrivano da luoghi di sbarco ove siano già stati identificati e fotosegnalati.

A questo proposito, il Garante ribadisce che la tutela della salute è un diritto fondamentale, sancito dall'articolo 32 della Costituzione e la mancanza di diagnosi al momento dello sbarco rappresenta una grave criticità.

Pertanto, il **Garante Nazionale raccomanda:**

**1.2.9 che sia assicurato un triage medico efficace al momento dello sbarco, in modo da indirizzare le persone con problemi di salute in centri medici idonei. Il Garante stigmatizza le certificazioni mediche cumulative, che non assicurano la necessaria accuratezza nell'individuare ed evidenziare eventuali problemi di salute.**

### 9.5 Struttura

L'architettura del Centro è fortemente caratterizzata dall'originaria fisionomia di struttura di trattenimento<sup>26</sup> con una imponente recinzione muraria e alte inferriate di divisione interna dei vari settori. Al suo interno vi è un corpo molto ampio<sup>27</sup> utilizzato per gli uffici dell'Ente gestore e gli ambienti di utilizzo comune e di servizio: infermeria, refettorio, saletta giochi per bambini, sala per il culto, stanze colloqui. Gli ambienti in tale area si presentano in buone condizioni, diversamente dalla situazione della parte di complesso che ospita le stanze di pernottamento degli ospiti. I locali alloggiativi sono collocati in sei settori abitativi divisi da alte

<sup>26</sup> Costruita nel 2010 per ospitare un CIE.

<sup>27</sup> Tale corpo fabbrica è polifunzionale poiché ospita anche gli uffici della Questura e della Commissione territoriale.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

cancellate in ferro. Ogni settore è composto da un numero variabile di locali caratterizzati dalla medesima pianta: un ambiente di ingresso che funge da sala socialità munito di televisore e in qualche caso arredato con tavoli e sedie, un ambiente per i servizi sanitari e un ambiente di pernottamento con letti a castello.

Le strutture risentono pesantemente dell'uso intensivo cui sono costantemente sottoposte e richiedono interventi urgenti di manutenzione e ristrutturazione in particolare sotto il profilo della climatizzazione e dell'isolamento termico. A questo proposito tra la visita del 15 gennaio 2017 e quella del successivo 26 aprile sono stati registrati dei significativi passi avanti verso una maggiore vivibilità della struttura nel suo insieme. In particolare, se a gennaio erano stata avviata la sostituzione degli infissi a partire dal settore D e la collocazione delle porte nei settori (una gran parte di essi era senza porte di accesso dall'esterno, e con gli infissi gravemente danneggiati, tanto che si ovviava a tali carenze con tende di tela pesante ancorate a terra con bottiglie di plastica riempite d'acqua), nella visita di aprile si è potuto constatare che tutti i settori avevano infissi e porte nuove. Secondo quanto riferito dalla Prefettura, dopo il rifacimento dell'impermeabilizzazione dei tetti, la sostituzione degli infissi e la collocazione delle porte di accesso all'esterno, è stata indetta la procedura di gara per il rifacimento dei bagni (in pessime condizioni) e con alcune economie di gara si dovrebbe poter procedere anche ad interventi di miglioramento della pavimentazione interna. Nonostante i miglioramenti attuali e quelli futuri che il Garante, nell'ambito del proprio mandato monitorerà con la dovuta attenzione, la struttura *hotspot* di Trapani presenta ancora notevoli criticità strutturali: tutti i moduli abitativi sono privi di riscaldamento e condizionamento<sup>28</sup>; i locali di pernottamento sono ambienti molto ampi, che arrivano ad avere anche nove letti a castello, e sono totalmente privi di arredi; le stanze di pernottamento non sono dotate di porte e non garantiscono quindi la necessaria *privacy* e separazione anche acustica dalla "sala socialità" dove è collocato un piccolo televisore. I moduli abitativi non possono quindi che essere considerati strettamente temporanei per offrire un riparo ai migranti nelle primissime ore dall'arrivo, ma non appaiono in alcun modo idonei a ospitare persone per un periodo di tempo che vada oltre le 24/48 ore.

Inoltre, l'intera struttura non è accessibile ai disabili (i pochi scivoli non sono sufficienti) né il progetto di rifacimento dei bagni prevede la realizzazione di bagni accessibili ai disabili.

Nel corso della visita del 15 gennaio, all'interno del settore B (locale B5) la delegazione ha incontrato due giovanissime donne – di cui si è già fatto cenno prima - di nazionalità eritrea una delle quali in avanzato stato di gravidanza<sup>29</sup>. Stavano sul letto completamente avvolte nella coperta per ripararsi dalla corrente d'aria che proveniva dall'esterno non essendovi porta né tra la stanza di pernottamento e il vano d'ingresso, né tra quest'ultimo e l'esterno. Giunte all'*hotspot* il 13 dicembre 2016 hanno riferito di essere rimaste bloccate a Trapani, assieme ad altri 15 connazionali, a causa dei ritardi della procedura di *relocation* cui avrebbero chiesto di accedere. Quanto evidenziato in relazione all'inidoneità dei locali a ospitare persone per un periodo di tempo che vada al di là del tempo strettamente necessario alle procedure di ingresso assume una connotazione ancor più pregnante nel caso di specie.

**Il Garante Nazionale raccomanda:**

---

<sup>28</sup> L'impianto è presente e in alcune stanze vi è il condizionatore inverter caldo/freddo ma non è funzionante.

<sup>29</sup> Vedi nota 18.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**1.2.10 che siano al più presto terminati gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli ambienti volti ad accrescerne gli standard di vivibilità, in particolare sotto il profilo della climatizzazione, dell'isolamento termico e della privacy delle stanze di pernottamento.**

#### 9.6 Procedure

La delegazione, in nessuna delle visite effettuate, ha avuto modo di assistere alle modalità di svolgimento delle procedure di arrivo al Centro ma ha acquisito informazioni in merito mediante colloquio con i responsabili e il personale. In particolare è stato riferito che le procedure di preidentificazione e fotosegnalamento sono svolte subito al momento dell'arrivo e che solo successivamente al loro espletamento le persone vengono registrate dall'ente gestore, munite di kit d'accoglienza<sup>30</sup> e inviate ai vari settori abitativi. Il piazzale esterno – all'interno della prima cinta muraria del complesso – e l'androne di ingresso fungono da sala d'attesa. La delegazione ha constatato che in nessuno di questi due spazi vi sono sedie o panche ove sedersi.

## **10 HOTSPOT DI POZZALLO**

### 10.1 Composizione della delegazione e cooperazione ricevuta

Il Garante Nazionale ha visitato l'*hotspot* di Pozzallo il giorno 17 gennaio 2017 con la seguente delegazione: Daniela de Robert, componente del collegio, Elena Adamoli e Massimiliano Bagaglini membri dell'ufficio. La visita è stata effettuata senza preavviso. La delegazione ringrazia il commissario capo della Polizia di Stato V. D. e B. B., direttore del Centro per la cooperativa Domus Caritas, ente gestore, per la collaborazione ricevuta nel corso della visita.

### 10.2 Informazioni generali

L'*hotspot* di Pozzallo è sito nei locali dell'ex dogana portuale; i locali sono stati successivamente assegnati al Comune. Prima di essere un *hotspot* è stato un Centro di primo soccorso e accoglienza (CPSA). La Cooperativa Domus Caritatis è risultata aggiudicataria della gara di appalto per l'erogazione dei servizi e gestisce l'*hotspot* dall'1.8.2016. L'*hotspot* ha una capienza di 280 posti divisi in due grandi ambienti. Secondo i dati forniti dall'ufficio immigrazione della Questura di Ragusa nel 2016 ci sono stati 60 sbarchi con un transito di 19.000 persone (13.454 uomini, 2.399 donne e 3.147 minori, 2.470 dei quali erano non accompagnati). Provengono soprattutto dall'Eritrea (1.810) e dall'Africa subsahariana (Nigeria 3.163, Guinea 1.639, Gambia 1.542, Costa d'Avorio 1.303, Sudan 1.220, Mali 1.040, ecc.). Nei primi giorni del 2017 (fino alla data della visita) c'era stato uno sbarco con 114 persone transitate nel Centro, di cui 85 uomini, 7 donne e 22 minori, 17 dei quali non accompagnati. Del totale delle persone sbarcate a Pozzallo nel 2016, 761 sono state respinte:

---

<sup>30</sup> Il kit è composto da una coperta, indumenti (calze, giubbotto, pigiama biancheria), un paio di ciabatte e un paio di scarpe, prodotti per la pulizia personale e tre schede telefoniche del valore di € 5,00.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

- 643, con ordine di espulsione;
- 60, con trattenimento presso un CIE;
- 58, eseguiti alla frontiera.

Il giorno della visita erano presenti 19 persone tra cui 14 minori non accompagnati (MSNA) giunti a Pozzallo tra il 14 novembre 2016 e il 4 gennaio 2017. L'analisi delle rispettive date di ingresso fornisce un quadro piuttosto critico dei tempi di permanenza dei minori all'interno dell'*hotspot*<sup>31</sup>.

Ciò è dovuto – secondo quanto dichiarato dal direttore B. B. – al fatto che manca un piano di riparto nazionale dei minori che quindi restano in Sicilia, dove i centri sono ormai saturi.

Il Garante Nazionale è consapevole delle difficoltà che lo smistamento dei minori nelle strutture del territorio comporta, ma, il loro soggiorno prolungato in *hotspot* non è accettabile.

Secondo quanto detto dal direttore B., il tempo medio di soggiorno degli ospiti nel Centro è di 4/5 giorni e sale a 10/15 per i MSNA. Dopo il foto-segnalamento i cittadini stranieri vengono dotati di un foglio di riconoscimento con il loro nome, la fotografia, il numero di riferimento dell'*hotspot*. Con tale foglio i migranti possono uscire e rientrare nel Centro liberamente.

### 10.3 Struttura.

Come già detto, il Centro è sito nei locali dell'ex dogana del porto. Si tratta dunque di un edificio pensato per altre finalità e riadattato. È composto sostanzialmente di due locali: un dormitorio con 36 posti letto (18 letti a castello) e un altro grande dormitorio con 144 letti. Al Centro, tra i due locali dormitorio, ci sono i servizi comuni: bagni, docce, zona per il trattamento anti-scabbia, lavanderia per gli ospiti, una zona di attesa (si tratta, dunque, dell'unico *hotspot*, attualmente esistente in Italia, dotato di un servizio di lavanderia per consentire agli ospiti di lavare i propri indumenti). Ci sono quindi i locali della polizia per il foto-segnalamento, attigui ma separati dagli altri ambienti. I locali si presentano in buone condizioni materiali e igieniche. In alcuni bagni erano in corso dei lavori di manutenzione a causa di alcune tracce di umidità. Manca un locale comune dove mangiare e trascorrere il tempo insieme. Il giorno della visita i minori ospiti del Centro stavano facendo una lezione di lingua italiana in uno spazio ricavato al centro del locale dormitorio più grande. Questa mancanza rappresenta certamente una criticità condivisa anche dall'Ente gestore. I letti sono dotati di materassi non in gommapiuma, tutti con un coprimaterasso chiuso a cerniera a lampo che viene lavato e sostituito a ogni cambio di ospite. Anche in questo caso, l'*hotspot* di Pozzallo è l'unico con questa dotazione. Secondo quanto è stato dichiarato al Garante, in caso di presenze eccedenti il numero dei posti letto, vengono montate delle tende provvisorie della Protezione civile.

---

<sup>31</sup> La media di permanenza dei minori stranieri non accompagnati all'interno dell'*hotspot* di Pozzallo, indicata nella rilevazione statistica fornita al Garante Nazionale dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione in data 21.02.2017, è pari a 15/20 giorni.



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

#### 10.4 Procedure

La delegazione non ha avuto modo di assistere alle modalità di svolgimento delle procedure di arrivo al Centro ma ha acquisito informazioni in merito mediante colloquio con i responsabili e il personale. La delegazione ha compiuto materialmente il percorso che seguono i migranti che sbarcano a Pozzallo.

Secondo quanto riferito, al porto nell'area di sbarco (a poche centinaia di metri dall'*hotspot*) oltre ai medici dell'Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) che fanno il triage medico dei migranti, ci sono anche i medici di Emergency presenti con il loro ospedale mobile sulla banchina. Gli stranieri vengono dotati di scarpe e coperte e successivamente, con un pullman vengono portati all'interno del perimetro dell'*hotspot*, dove - prima di entrare all'interno dei locali - vengono sottoposti alla procedura di preidentificazione, vengono segnalati con un braccialetti con il numero identificativo. All'ingresso viene fornito loro il kit, bibite e cibo e la possibilità di lavarsi. Solo successivamente i migranti passano alla fase del foto-segnalamento e della compilazione del foglio notizie. Secondo quanto riferito dalla Polizia le resistenze al foto-segnalamento sono state superate grazie alla collaborazione con le organizzazioni presenti con il Centro e ai mediatori culturali. Nel Centro, oltre a UNHCR, EASO, OIM, Croce Rossa ci sono Emergency, Save the Children, Terres des hommes, Medici per i diritti umani (MEDU).

Infine per quanto riguarda i diritti di informazione si è appreso che l'Ente gestore distribuisce agli ospiti il seguente materiale:

- Norme comportamentali del CPSA di Pozzallo, con i diritti e i doveri degli ospiti, i divieti e le restrizioni, i provvedimenti disciplinari. Il modulo è in italiano e viene firmato dall'ospite e dal mediatore culturale che ha curato la sua traduzione e spiegazione.
- Brochure informativa CPSA – *hotspot* Pozzallo, in cui si spiega dove si trovano, quali sono le procedure, l'accesso alla protezione internazionale, l'organizzazione della vita del Centro, la carta dei servizi del Centro (assistenza sanitaria, assistente sociale, informazione legale, scuola di lingua italiana, mediazione linguistico-culturale).

### **11 HUB/HOTSPOT DI SICULIANA "VILLA SIKANIA"**

#### 11.1 Premessa e informazioni generali

Nel corso del pomeriggio del 16 gennaio 2017, (su invito del Prefetto di Agrigento) è stata condotta una breve visita all'*hub* regionale "Villa Sikania" situato in località Siculiana in provincia di Agrigento. La delegazione era composta da: Mauro Palma e Daniela de Robert, rispettivamente Presidente e componenti del collegio, Massimiliano Bagolini, Elena Adamoli e Vincenzo Abbondante membri dell'ufficio.

La struttura giuridicamente è un CAS, ovvero un Centro di accoglienza straordinaria individuato tramite procedura d'evidenza pubblica e d'intesa con l'ente locale di riferimento dalla Prefettura che stipula una convenzione con cooperative, associazioni e strutture alberghiere (come appunto nel caso di Villa Sikania).



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

La permanenza presso tale struttura in quanto *hub* dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento dei richiedenti asilo nelle strutture di seconda accoglienza.

La struttura funziona in parte anche da *hotspot* venendo utilizzato, in caso di necessità, per ospitare persone che dopo lo sbarco a Porto Empedocle debbono essere fotosegnalate (come è avvenuto, secondo quanto riferito alla delegazione) con 379 persone sbarcate il 30 dicembre del 2016<sup>32</sup>.

L'*hub*, sito nei locali di un ex albergo, è gestito dall'Associazione culturale Cometa – Centro Sikania, il cui direttore è proprietario dell'albergo.

Il Centro ha una capienza di 278 posti e il giorno della visita erano presenti 189 persone: 139 uomini, 14 donne, 18 minori (distribuiti in 13 nuclei familiari). Tra loro 76 persone avevano aderito al programma di *relocation* (prevalentemente eritrei con una piccola minoranza di siriani).

#### 11.2 Struttura

Il Centro è suddiviso in due corpi: la parte originariamente destinata a struttura alberghiera e la parte cd. "gazebo esterno" con quattro grandi camerate.

La prima parte è dotata di 42 camere che ospitano principalmente le persone che hanno aderito al programma di *relocation*, i nuclei familiari, le donne. In questa parte del Centro c'è anche la sala comune per mangiare.

Le altre persone sono ospitate in un grande gazebo esterno attrezzato a dormitorio con letti a castello molto fitti. I bagni sono privi di porte (davanti a ogni water c'è solo una tenda da doccia) e molti di loro hanno lo scarico rotto. L'insieme dei locali bagno sono in condizioni degradate. Al momento della visita non c'era acqua calda.

Le visite sono state effettuate in ottemperanza al mandato del Garante Nazionale di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 10, modificato dall'art. 1 comma 317 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e in ottemperanza altresì alle previsioni di cui agli articoli da 17 a 23 del Protocollo Opzionale ONU alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013 ai sensi della legge 9 novembre 2012 n. 195.

Il Rapporto contiene alcune raccomandazioni e la richiesta di alcuni chiarimenti ai quali il Garante Nazionale chiede sia data risposta da parte delle competenti Autorità **entro venti giorni**. Il Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante, senza indicazione di nomi, trascorsi i venti giorni indicati, insieme alle risposte che saranno pervenute in tale data.

Roma, 11 maggio 2017

Il Presidente

Mauro Palma

<sup>32</sup> La provincia di Agrigento ha due punti sbarco: Lampedusa e Porto Empedocle. Quando viene utilizzata l'area di sbarco di Porto Empedocle i migranti vengono preidentificati al porto, successivamente condotti presso la Questura di Agrigento e in seguito trasferiti al Centro di Villa Sikania.