

Rapporto sulla visita al Centro di prima accoglienza di Isola di Capo Rizzuto

(14 febbraio 2023)

In attuazione della delega conferita dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, ai sensi dell'articolo 7 comma 5.1 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 convertito con modificazioni in legge 21 febbraio 2014, n. 10 come modificato, in particolare, dall'articolo 13 comma 1 lettera c) del Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020, n. 173, il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Calabria il 14 febbraio 2023 ha effettuato una visita al Centro governativo di accoglienza sito in località Sant'Anna, nel Comune di Isola di Capo Rizzuto (KR). La delegazione era, altresì, composta da Elena Adamoli e Alessandro Albano, componenti dell'Ufficio del Garante nazionale, e da Nicola Cocco, Esperto del Garante nazionale.

Contesto della visita e cooperazione ricevuta

La visita aveva come focus la situazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) che fanno ingresso nel Centro e l'utilizzo della struttura quale *hotspot*, ai sensi dell'articolo 10 ter, comma 1 del T. U. Imm.

Gli elementi di osservazione acquisiti relativamente alle condizioni materiali dei locali e dei luoghi visitati impongono, tuttavia, una responsabilità di analisi complessiva a tutela della dignità e dei diritti fondamentali di tutti gli ospiti della struttura.

Nel corso della visita il Garante regionale ha ricevuto ampia collaborazione da parte del Dirigente dell'Ufficio Immigrazione Alberto Sciortino, del Direttore responsabile dell'Ente gestore Ignazio Mangione e dei relativi staff, che hanno garantito pieno accesso alle informazioni, alla documentazione e ai luoghi.

Corre invece l'obbligo di rilevare che la referente dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) ha rifiutato qualsiasi possibilità di colloquio con la delegazione, limitandosi ad invitare i componenti a consultare il sito <https://euaa.europa.eu/>. Assumendo tale condotta, lesiva del ruolo e delle prerogative dell'organismo di garanzia, la funzionaria ha impedito l'accesso a notizie fondamentali quali quelle relative alle modalità di somministrazione delle informazioni ai cittadini stranieri ospiti del Centro. La vicenda è stata stigmatizzata successivamente dal Garante nazionale con una nota indirizzata al Direttore esecutivo dell'Agenzia Nina Gregori.

Più nel dettaglio la funzionaria della EUAA ha comunicato ai componenti della delegazione di non essere autorizzata a rispondere a loro domande o interlocuzioni. La delegazione le ha chiarito la natura della visita e i poteri esercitabili nell'ambito di essa, precisando anche che era stato lo stesso Dirigente responsabile dell'Ufficio immigrazione ad indicare nei funzionari dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) i soggetti di riferimento per l'espletamento dei compiti di informativa delle persone migranti oggetto di procedura *hotspot* presso il Centro di Isola di Capo Rizzuto. Ciò nonostante, la funzionaria ha confermato la sua posizione.

In seguito la referente di EUAA, dopo essersi allontanata per qualche minuto, ha riferito di essersi rivolta telefonicamente ad un soggetto non ben identificato che le aveva ulteriormente confermato che non era autorizzata a conferire con il Garante e la delegazione, rinviando per le informazioni richieste al sito di EUAA. Da ultimo la funzionaria si è seccamente congedata.

Occorre precisare che in tali casi di assoluta mancanza di cooperazione da parte del personale che opera presso la struttura visitata, i meccanismi preventivi interrompono la visita dandone poi atto nel Rapporto che viene successivamente pubblicato. In questo caso si trattava dell'ultimo colloquio programmato nel corso

della visita e, quindi, non c'è stato bisogno di adottare una misura di così forte rottura quale l'interruzione della visita. Rimane la gravità della condotta "non collaborativa" della funzionaria dell'Agenzia europea.

Informazioni generali sul funzionamento

Il Centro svolge le funzioni di struttura ex articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142: in via principale è destinato ad operare come Centro di prima accoglienza per richiedenti asilo e, in occasione di sbarchi al porto di Crotona o Roccella Jonica (articolo 10 ter T. U. Imm.), funge da Centro di crisi per le procedure di assistenza, identificazione e rilevamento fotodattiloscopico dei migranti appena giunti sul territorio italiano. Può trattarsi di sbarchi spontanei di imbarcazioni partite dalla Turchia o di persone soccorse dalla Guardia costiera italiana.

Al momento della visita erano presenti 498 persone a fronte di una capienza complessiva effettiva pari a 641 (720 i posti da capienza regolamentare).

La gestione era affidata a Croce Rossa Italiana - Comitato di Crotona, responsabile dei servizi di gestione amministrativa, di assistenza generica e sanitaria alla persona¹ fino al 28 febbraio 2023 (al momento della visita in regime di proroga), mentre a partire dall'1 marzo era previsto il subentro del nuovo aggiudicatario (Raggruppamento composto da Translator s.r.l. e Prociv Arci Isola Capo Rizzuto ETS²).

Il Centro copre un'ampia superficie interamente circondata da un'elevata recinzione in ferro. Al suo interno si articola in molteplici aree abitative di capienza diversa³, ciascuna delimitata da una inferriata il cui cancello di accesso, in caso di necessità, può essere chiuso in modo da separare le persone alloggiate all'interno dalla restante comunità. Tale possibilità di isolare gli ospiti nei diversi moduli ha reso la struttura particolarmente adatta a svolgere le funzioni di Centro di Sorveglianza Sanitaria da agosto 2021 a giugno 2022⁴. È altresì particolarmente funzionale nei casi in cui vi sia la necessità di isolare un'area nel periodo di tempo in cui la stessa è dedicata allo svolgimento delle procedure *hotspot*.

All'interno della struttura è, inoltre, presente una tendopoli allestita alla fine di ottobre 2022 per far fronte al numero elevatissimo di arrivi registrati in quel periodo⁵. Al momento della visita non era in funzione.

Uffici, servizi e locali di utilizzo comune sono ospitati nelle varie altre palazzine dislocate all'interno dell'area perimetrale.

La presenza di MSNA

Consistenza del fenomeno

Nel corso degli ultimi anni sono numerose le segnalazioni pervenute al Garante nazionale relative alla presenza di MSNA presso il Centro.

Le notizie riportate all'Autorità di garanzia sono state di volta in volta verificate attraverso apposite interlocuzioni con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno (d'ora in poi Dipartimento), che ha, in effetti, sempre confermato il fenomeno. In particolare, nel mese di dicembre 2020 il Dipartimento riportava la presenza nel Centro di Isola di Capo Rizzuto di 34 MSNA con una permanenza

¹ I servizi di preparazione dei pasti, manutenzione della struttura e di pulizia sono affidati ad altri tre diversi soggetti.

² Il materiale di gara è reperibile nel sito web <https://sua.provincia.crotona.it/gare/id67916-dettagli>.

³ Nello specifico: Campo A suddiviso in Campo A anteriore e Campo A posteriore; Campo B (inagibile al momento della visita) suddiviso in Campo B sinistra, Campo B destra e Campo B posteriore; Campo C suddiviso in Campo C anteriore e Campo C posteriore; Campo D e Campo Switch. Ogni area presenta diversi moduli abitativi con varie stanze e ogni due moduli è presente una palazzina con i bagni.

⁴ Durante tale periodo la gestione è stata affidata a Croce Rossa – Comitato nazionale.

⁵ <https://www.rainews.it/tgr/calabria/articoli/2022/10/sbarchi-senza-fine-nuovo-approdo-a-crotona-e-il-cara-rischia-di-scoppiare-fd0b0c9c-ffd7-424a-932d-ef5c5039ea75.html>

media presso la struttura pari a 60 giorni (incluso il periodo di quarantena), mentre nel mese di novembre 2021 ne riportava presenti 189. In entrambe le note la ragione di tale impropria collocazione veniva attribuita all'aumento degli sbarchi di MSNA e alla ridotta capacità di accoglienza nei Centri dedicati rispetto alle presenze sul territorio; per far fronte alla situazione il Dipartimento scriveva di avere avviato specifiche iniziative per il potenziamento del sistema di accoglienza per MSNA.

Malgrado le progettualità riferite al Garante nazionale per assicurare l'accoglienza dei minori nel quadro della disciplina prevista dall'ordinamento, nel mese di novembre 2022 il Garante nazionale e il Garante regionale ricevevano una segnalazione relativa alla persistente presenza, anche per periodi prolungati di tempo (della durata di alcuni mesi), di MSNA presso il Centro di Isola Capo Rizzuto. Nel mese di dicembre ne faceva seguito un'altra di analogo tenore, indirizzata sempre all'Autorità di garanzia nazionale e a quella regionale, che riportava gli esiti di un'istanza di accesso civico generalizzato presentata dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi)⁶.

La delegazione ha avuto conferma che tale situazione è sostanzialmente cronica: periodicamente il Centro registra la presenza di MSNA che in attesa di essere trasferiti in strutture loro dedicate, secondo quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 142/2015, sono costretti, anche per periodi di tempo prolungati, a convivere con persone adulte in una situazione di totale promiscuità, senza le tutele che la legge loro assicura e in una condizione di particolare afflittività.

Al fine di comprendere l'impatto che tale prassi determina sui diretti interessati è opportuno fin da subito sottolineare che diversamente dagli altri ospiti, che nelle ore diurne hanno la possibilità di uscire, ai MSNA è fatto divieto di allontanarsi dalla struttura.

La maggior parte dei MSNA che transitano nel Centro provengono da sbarchi: nel 2022 sono stati accolti complessivamente 852 MSNA rintracciati in occasione di sbarchi avvenuti nell'area di competenza della Questura di Crotona⁷. Nel caso di arrivi che ne registrano un numero elevato, il rischio di ritardi nei trasferimenti in strutture per minori è particolarmente alto⁸.

Tuttavia, si registra anche la presenza di MSNA che si dichiarano minorenni una volta giunti al Centro di Isola di Capo Rizzuto come i 10 MSNA presenti il giorno della visita che erano stati trasferiti da Lampedusa come persone di maggiore età⁹. A quel punto viene avviata la procedura di accertamento dell'età e nelle more può accadere che il presunto minore venga immediatamente trasferito in un Centro per minori oppure rimanga nella struttura, in tal caso in aperto contrasto con la previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 19 bis del decreto legislativo 142/2015¹⁰.

Procedure seguite

In merito alle procedure attuate a tutela della minore età, nelle note inviate al Garante nazionale nel dicembre 2020 e nel novembre 2021, il Dipartimento scriveva che dell'inserimento dei MSNA presso il Centro viene tempestivamente informata l'Autorità giudiziaria minorile per la ratifica delle misure di accoglienza e per la nomina del tutore.

⁶ Il riscontro è consultabile al link <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2023/01/Riscontro-Pref-KR-minori-02.01.2023.pdf>

⁷ Nello specifico: 478 di nazionalità egiziana, 300 di nazionalità afghana, tra questi tre minorenni di sesso femminile, 46 di nazionalità pakistana, 18 di nazionalità siriana, 7 di nazionalità iraniana, 2 di nazionalità bengalese e uno di nazionalità libanese.

⁸ In provincia di Crotona sono solo due i Centri di accoglienza dedicati in via esclusiva all'accoglienza di MSNA ed entrambi hanno una capienza di 24 posti (siti nel comune di Isola di Capo Rizzuto e Santa Severina).

⁹ Quattro erano giunti al centro il 9 febbraio e sei il 4 febbraio 2023.

¹⁰ «[...] In ogni caso, nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge [...]» (articolo 19 bis, comma 2 decreto legislativo 142/2015).

Alla luce della documentazione visionata nel corso della visita, emerge una prassi parzialmente differente meritevole di approfondimento.

All'arrivo nella struttura, la Questura provvede a redigere verbale di affidamento dei minori ai Servizi sociali del Comune di Crotona o di Isola di Capo Rizzuto, i quali, in attesa "delle determinazioni che saranno adottate dalle autorità competenti" si riservano "di comunicare agli enti competenti, la struttura idonea per la loro accoglienza". Della presenza dei minori presso il Centro di Isola di Capo Rizzuto e dell'affidamento dei medesimi al Comune di Crotona viene informata la Procura minorile (e talvolta anche il Tribunale per i minorenni). Tuttavia, nelle more della ricerca di una struttura idonea, i minori rimangono nel Centro per periodi prolungati di tempo, che possono avere anche la durata di alcuni mesi, senza l'avvio dell'iter di nomina del tutore. L'apertura della tutela e la ratifica delle misure di accoglienza da parte del Tribunale per i minorenni intervengono, infatti, solo successivamente, dopo alcune settimane o qualche mese, quando un'idonea collocazione è stata individuata e i migranti vengono quindi affidati ad una struttura specificatamente destinata ai minori. Non risulta sia stata disposta alcuna verifica da parte delle Autorità preposte circa l'impropria collocazione o permanenza di MSNA nel Centro.

Durante la permanenza a Isola di Capo Rizzuto, i MSNA risultano formalmente in carico al Comune ma di fatto rimangono sotto la responsabilità del personale del Centro, il quale, tuttavia, non ha alcun potere decisionale sulla sfera della loro tutela.

La prassi si pone in contrasto con le norme in tema di accoglienza dei minori non accompagnati indicate dall'articolo 19 del decreto legislativo 142/2015 che, come noto, esclude la possibilità di accoglienza di MSNA presso i Centri di cui all'articolo 9 dello stesso decreto legislativo, quale quello di cui si discorre, destinato all'accoglienza di persone adulte. La legge non ammette deroga nemmeno nelle prime fasi di soccorso e protezione immediata, durante le quali i minori dovrebbero essere collocati «in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate [...] per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, all'identificazione, che si deve concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale» (articolo 19, comma 1 decreto legislativo 142/2015). In caso di indisponibilità di posti la norma prevede che i MSNA siano assistiti e accolti dai Comuni che, a tal fine, accedono alle risorse del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. In alternativa, nel caso di arrivi consistenti e ravvicinati che non consentano di assicurare l'accoglienza da parte dei Comuni è prevista la possibilità per i Prefetti di attivare strutture ricettive temporanee, anche in tal caso, esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati.

Tali modalità procedurali hanno un impatto rilevante sui diritti della persona di minore età: ritardano l'avvio delle procedure per la nomina del tutore e la ratifica delle misure di accoglienza da parte del Tribunale per i minorenni, esponendo il minore al rischio di vuoti di tutela che possono divenire concreti quando, ad esempio, si presenti la necessità di dover prendere decisioni urgenti in tema di salute (come realmente accaduto alla luce di una vicenda rappresentata alla delegazione durante la visita con riferimento all'urgenza medica di un ospite minorenni ricoverato in Ospedale durante la notte e poi sottoposto ad intervento chirurgico. Nell'occasione, stante l'emergenza, si era posto nell'immediatezza il problema del consenso informato e si era resa, in ogni caso, necessaria l'apertura immediata della tutela del minore ad opera del Tribunale per i minorenni).

Sotto il profilo sostanziale, la prassi priva il minore di tutti quei servizi ed interventi specifici che l'ordinamento prevede a garanzia di una presa in carico adeguata per una persona di minore età priva di una figura adulta

di riferimento. Si consideri, per esempio, la realizzazione del “primo colloquio¹¹”, che la legge colloca già nella fase di prima accoglienza al fine di favorire la tempestiva emersione degli elementi utili alla protezione del minore o l’avvio di percorsi di istruzione.

Per quanto riguarda le procedure di accertamento sull’età viene riferito alla delegazione che i cittadini stranieri interessati vengono inviati all’Ospedale di Crotona che effettua i necessari accertamenti socio-sanitari senza mai disporre accertamenti radiologici¹².

Nel corso del colloquio con il Dirigente dell’Ufficio Immigrazione viene riferito che, qualora sorgano dubbi circa l’età dichiarata, viene fatto avviso alla Procura minorile, che quindi delega l’accertamento olistico.

La delegazione ha preso visione di alcuni esempi di tali accertamenti, che constano in una valutazione multidisciplinare e auxologica, ma in cui la determinazione dell’età non indica un margine di errore come previsto dalla normativa¹³. Inoltre, nelle fattispecie visionate non era dato comprendere dagli atti se la verifica medica fosse stata disposta dalla Procura minorile e se la persona fosse stata assistita da un mediatore, come previsto dalla legge (articolo 19 bis, commi 4 e 5 decreto legislativo 142/2015).

Regole e condizioni materiali di accoglienza

Le condizioni di accoglienza dei MSNA presso il Centro di Isola di Capo Rizzuto risultano estremamente problematiche sotto una molteplicità di profili.

Il primo aspetto riguarda il divieto loro imposto di allontanamento, che trova attuazione attraverso i controlli effettuati sulle persone in ingresso e in uscita dal presidio fisso di polizia presente vicino al cancello di entrata. Mentre gli ospiti adulti hanno la possibilità di uscire liberamente all’esterno della struttura dalle ore 8.00 alle ore 20.00, ai MSNA non è mai consentito di allontanarsi. Secondo quanto riportato alla delegazione, la regola è stata fissata dalla Prefettura e trova giustificazione nella necessità di garantire la tutela dell’incolumità dei minori ancora privi di tutore. Pur comprendendo le esigenze di protezione, l’Autorità di garanzia non può tuttavia omettere di osservare come la regola determini una situazione di privazione della libertà *de facto*, priva di base legale e verifica giudiziaria, che peraltro può protrarsi per periodi non indifferenti di tempo. Riguardo a tale ultimo aspetto, si osserva che nell’informativa indirizzata all’Autorità giudiziaria a seguito dell’ingresso dei minori nella struttura non vi è alcun esplicito riferimento all’imposizione di tale regola, come d’altra parte, in generale, alle condizioni specifiche di accoglienza. Di tale divieto non viene nemmeno fornita indicazione scritta agli interessati, i quali possono rinvenire la disciplina delle regole di convivenza e di funzionamento della struttura esclusivamente nel Regolamento, che non contempla la presenza di MSNA.

In secondo luogo, la convivenza forzata con persone adulte espone i minori privi di riferimenti affettivi nel mondo adulto al rischio di relazioni per loro pregiudizievoli: malgrado i medesimi vengano tutti alloggiati in moduli dedicati, all’interno del Centro le persone godono infatti della piena libertà di movimento e hanno, pertanto, la possibilità di comunicare ed interagire con tutti i cittadini stranieri varcando liberamente i cancelli di ingresso - che rimangono sempre aperti - nelle diverse aree abitative. L’accoglienza dei MSNA avviene, quindi, in condizioni di completa promiscuità con gli altri ospiti adulti della struttura. Nel giorno della visita il modulo stesso indicato alla delegazione come il settore abitativo dei 10 MSNA in quel momento presenti (*Campo C posteriore*) era un “modulo promiscuo” ove risultavano alloggiate anche persone adulte. Deve, peraltro, essere osservato che per regola generale della struttura le stanze di pernottamento risultano prive di chiavi e, pertanto, sempre accessibili dall’esterno.

¹¹ In base al comma 1 dell’articolo 19 del decreto legislativo 142/2015, il colloquio è realizzato da uno psicologo dell’età evolutiva, se necessario in presenza di un mediatore culturale, ed è volto ad accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future.

¹² Non è stato possibile acquisire lo specifico Protocollo adottato a livello territoriale per mancata disponibilità del documento presso il Centro.

¹³ D.P.C.M. n. 234/16

La situazione dei MSNA assume contorni di ulteriore gravità se si considerano le condizioni materiali dei locali. In particolare, i servizi igienico-sanitari visitati sono risultati totalmente privi di porte, sia esterne di accesso all'ambiente, che interne di separazione del vano-wc o del vano-doccia dagli ambienti comuni dove sono collocati i lavandini¹⁴. I fruitori non hanno quindi alcuna possibilità di tutela della propria riservatezza e sono continuamente esposti, quantomeno, al timore di subire molestie. Secondo quanto riferito alla delegazione, a protezione dei MSNA all'esterno del cancello di ingresso dei moduli dove sono alloggiati è sempre presente un presidio di polizia. Tenuto conto della conformazione dei luoghi, la misura appare comunque insufficiente e non ha, infatti, evitato che nel settembre dello scorso anno un gruppo di giovani donne minorenni abbia chiesto all'Ente gestore la chiusura, nelle ore notturne, del cancello del proprio modulo di alloggio (Campo C anteriore) per evitare, come accaduto la notte precedente, di essere importunate da altri ospiti del Centro.

Infine, come sarà approfondito nel prosieguo, destano preoccupazione le condizioni strutturali della generalità dei locali, inclusi quelli dell'area sanitaria.

Servizi

I MSNA non beneficiano di servizi specifici correlati alla loro particolare condizione personale, ma fruiscono dei medesimi servizi previsti per la restante popolazione. Come indicato nel Regolamento, hanno quindi diritto, al pari degli altri ospiti, ai servizi di mediazione linguistico-culturale, informazione e orientamento legale, assistenza sociale e psicologica, insegnamento della lingua italiana, fornitura e consegna di beni, fornitura pasti, lavanderia e pocket money. Questo ultimo viene corrisposto mediante un credito del valore di euro 2,50 al giorno utilizzabile, solo ed esclusivamente, per l'acquisto di beni alimentari erogati dai distributori automatici presenti all'interno della struttura.

Riguardo alla possibilità di comunicazione con l'esterno, ciascun migrante riceve nel kit di ingresso una ricarica telefonica e poi può fruire della rete Wifi disponibile all'interno della struttura; rete che nel test effettuato dalla delegazione il giorno della visita è risultata non perfettamente funzionante. Nel caso in cui la persona non disponga di un proprio dispositivo mobile, l'Ente gestore mette a disposizione un telefono di servizio.

Complessive condizioni materiali dei moduli abitativi

Campo C posteriore e Campo Switch

La delegazione ha visitato il *Campo C posteriore* e il *Campo Switch* rilevando in entrambe le aree abitative condizioni materiali estremamente degradate che necessitano di interventi indifferibili ed urgenti di ristrutturazione.

In linea di massima, i MSNA sono alloggiati nel primo, ma in base alla documentazione visionata si è appreso che in situazioni di arrivi numerosi sono stati collocati anche nel secondo (in particolare nel settembre 2022 quando a seguito di due sbarchi e un trasferimento dall'hotspot di Messina presso il Centro erano presenti 188 MSNA).

Il *Campo C posteriore* è composto da due palazzine-alloggi e una palazzina più piccola che ospita i servizi igienici. Gli ambienti sono spogli e sguarniti di arredi: in particolare i locali abitativi non recano tavoli o sedute¹⁵, mentre i bagni sono completamente privi di porte (sia interne che esterne, come già precisato) e di qualsiasi accessorio funzionale al loro utilizzo come appendini, mobiletti di appoggio, specchi, apparecchi

¹⁴ In base a quanto riportato dal Direttore la problematica riguarda i bagni di tutti i settori della struttura e si deve ai danneggiamenti perpetrati dagli ospiti nel periodo in cui il Centro svolgeva compiti di sorveglianza sanitaria.

¹⁵ I pasti vengono serviti nell'area mensa. Ogni modulo prevederebbe una sala socialità con tavoli e sedie ma durante il periodo di pandemia, in cui la struttura svolgeva le funzioni di Centro di sorveglianza sanitaria, sono stati danneggiati da parte degli ospiti e non sono più stati ripristinati.

asciugacapelli a parete. In aggiunta, i bagni, completamente senza porte, non sono in alcun modo riscaldati. Ciò significa che, oltre a non rispettare la privacy delle persone che ne fruiscono, durante la stagione invernale sono, pertanto, privi dei requisiti termici minimi di conformità.

Inoltre, neanche nell'area esterna dei moduli sono presenti elementi di arredo, tant'è che nel giorno della visita vi erano numerosi "cordini" con panni stesi ad asciugare che penzolavano tra gli alloggi e le grate della cancellata perimetrale del settore.

Il *Campo Switch*¹⁶ rivela la propria natura di ambiente precario già dal nome, che ne indica l'originaria qualificazione quale modulo di "prima destinazione" in attesa dello smistamento nel settore di definitiva assegnazione. È composto da una serie di piccoli prefabbricati in pessimo stato di manutenzione: molti alloggi presentano finestre rotte e sono sguarniti di arredi; in qualche caso mancano anche le reti e i materassi sono direttamente appoggiati sul pavimento. Le condizioni dei bagni sono analoghe a quelle descritte per il *Campo C posteriore*, presentandosi completamente privi di porte, sia interne che esterne, e di qualsiasi ulteriore elemento di arredo o accessorio. La delegazione ha, altresì, constatato che nei bagni non era disponibile l'acqua calda¹⁷.

A parere del responsabile dell'Ente gestore, la regola che non consente la chiusura a chiave degli alloggi disincentiva gli ospiti a mantenere i locali in buono stato di manutenzione e favorisce una generale incuria degli ambienti e degli arredi.

Corre l'obbligo di rappresentare che, fatta salva la particolare gravità di utilizzo di tali ambienti per la permanenza forzata di stranieri che versano in una particolare condizione di vulnerabilità, quali sono i minori privi di riferimenti genitoriali o di altri adulti sul territorio, gli elementi di osservazione acquisiti circa lo stato di conservazione dei locali impongono responsabilità di analisi e di considerazione a tutela di tutte le persone che vi transitano, pur senza versare in una condizione di privazione della libertà personale. Al riguardo, deve essere considerato che nel centro sono presenti donne in stato di gravidanza e nuclei familiari con figli in tenera età e che in linea di massima, secondo quanto riferito alla delegazione, il tempo medio di permanenza degli ospiti è pari a un anno.

Sul punto, si rammenta che la normativa prevede che gli immobili presso i quali sono allestiti i Centri come quello di Isola di Capo Rizzuto rispettino «gli standard previsti dalle norme vigenti in materia di urbanistica, edilizia, prevenzione incendi, agibilità, igiene e sicurezza, attestati da idonea documentazione» (articolo 2 del decreto del Ministro dell'Interno 22 luglio 2021 adottato ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 142/2015, come modificato dal decreto legge 21 ottobre 2020 n.130¹⁸).

Infine, si osserva che nel Centro non è presente un luogo dedicato al culto¹⁹ né un campo sportivo²⁰, mentre accanto alla palazzina uffici è stata da poco allestita un'area giochi per bambini.

Infermeria

Un modulo a parte è adibito a infermeria, che consta di due locali propriamente attrezzati per valutazioni cliniche, ulteriori 5 locali attrezzati come camere di eventuale isolamento sanitario, stanze per ospitare

¹⁶ Il giorno della visita registrava 100 persone assegnate.

¹⁷ Il guasto è stato immediatamente segnalato e l'Ente gestore ha subito interessato la ditta di manutenzione.

¹⁸ «Nei Centri di cui all'articolo 9, comma 1 e nelle strutture di cui all'articolo 11, devono essere assicurati adeguati standard igienico-sanitari abitativi e di sicurezza nonché idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza relativamente alla partecipazione o alla propaganda attiva a favore di organizzazioni terroristiche internazionali, secondo i criteri e le modalità stabiliti con decreto adottato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si esprime entro trenta giorni» (articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 142/2015).

¹⁹ Sotto il profilo dei bisogni attinenti alla sfera religiosa, si rileva che per la comunità di fede musulmana presente all'interno del Centro non accede dall'esterno alcun assistente alla preghiera, che viene quindi guidata dagli ospiti stessi.

²⁰ Il giorno della visita un gruppo di ragazzi giocava a calcio sul piazzale di cemento vicino all'infermeria.

persone degenti o con problematiche di salute aperte e spazi magazzino. Al momento del sopralluogo effettuato insieme al medico dell'Ente Gestore tali locali, che risultavano arredati con alcuni letti e per il resto sostanzialmente spogli, ospitavano alcune persone con problematiche di salute mentale in cura, a detta del medico non compatibili con le altre aree del campo. Era presente, altresì, un nucleo familiare che viene riferito essere stato vittima di atteggiamenti ghetizzanti da parte di altri ospiti del Centro. L'impianto di climatizzazione non era funzionante e, pertanto, sia i locali adibiti alle visite che quelli utilizzati per le degenze non erano riscaldati²¹. Non risulta molto chiara la gestione di queste stanze di ricovero sanitario, il cui utilizzo sembra essere più determinato dalle scelte dell'Ente gestore che dalle reali necessità sanitarie individuali (considerando che l'intera area sanitaria non possiede comunque i requisiti standard di degenza ospedaliera ed eventuali problematiche gravi andrebbero segnalate alla ASP e inviate alla struttura ospedaliera di riferimento piuttosto che gestite all'interno del Centro). A ciò va aggiunto che durante le ore notturne questo modulo non è presidiato da personale sanitario attivo ma solo reperibile, per cui la supervisione delle persone "ricoverate" risulta impossibile.

I locali adibiti a infermeria e astanteria sono puliti, illuminati e adeguatamente areati, attrezzati con la strumentazione medica e infermieristica di base (sfigmomanometro, stetoscopi, bilancia, etc.), due armadi di farmaci e un frigorifero per i farmaci termosensibili (in particolare insulina). Lo zaino delle emergenze, in ordine e con materiali e farmaci controllati periodicamente, è ubicato in un locale adiacente dove è presente un Defibrillatore Semiautomatico Esterno (DAE).

Assistenza sanitaria

In generale il livello dell'assistenza sanitaria rispecchia gli standard garantiti dalla Croce Rossa nei progetti in cui opera abitualmente. Il personale sanitario si è mostrato collaborativo e conscio delle varie criticità che persistono nel Centro, per quanto si avverta una forma di rassegnazione legata al prossimo passaggio di consegne (non ancora avviato) con il futuro Ente gestore.

Gli ospiti del Centro vengono sottoposti ad una valutazione clinica di ingresso e in caso di necessità inviati alle strutture sanitarie locali di pertinenza. La presenza del personale sanitario (medico e infermieristico) non è garantita durante la notte, per cui in caso di emergenze mediche il personale di polizia del Centro contatta il 118²². Il fatto che non venga garantita la presenza continuativa di personale sanitario in un contesto di accoglienza di rifugiati che può raggiungere anche diverse centinaia di persone contemporaneamente rappresenta una criticità dell'assistenza sanitaria del Centro, sia per i rischi sanitari che corrono gli ospiti, sia per l'inidoneità del personale di polizia nella valutazione di problematiche sanitarie (che di fatto può portare ad un contatto incongruo dei servizi territoriali di emergenza o, ancora peggio, a sottovalutare una condizione di malattia ponendo a rischio la salute dell'interessato); in qualche caso può, altresì, costituire un evitabile aggravio per i servizi sanitari territoriali).

Si evince un problema di base sulla presa in carico amministrativa degli ospiti del Centro. All'arrivo in struttura al migrante viene assegnato un codice STP (Straniero Temporaneamente Presente), utilizzabile per la prescrizione di esami ematochimici e strumentali, nonché di valutazioni specialistiche. Il personale dell'Ente gestore però non possiede un ricettario rosso regionale, per cui tali prescrizioni vengono demandate ad altri medici che lavorano nelle strutture sanitarie in cui i servizi vengono erogati. Questa pratica pone problemi gestionali e deontologici importanti, in quanto non è chiaro come vengano rendicontate tali prestazioni sanitarie, ma soprattutto la responsabilità del personale medico che di fatto non conosce il paziente per cui

²¹ La circostanza, oltre a renderli inadeguati sotto il profilo degli standard abitativi, li rende non adatti a valutazioni mediche, che sono notoriamente alterate da temperature troppo basse o troppo elevate. A tal proposito si richiamano i requisiti igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza indicati nel decreto del Ministro dell'Interno 22 luglio 2021 e nel relativo allegato, che con riferimento ai locali di assistenza sanitaria esplicitano l'indicazione "temperatura interna adatta alla svestizione del paziente".

²² In base al capitolato il medico deve garantire una presenza di 42 ore a settimana, mentre l'infermiere di 16 ore al giorno.

la prescrizione viene firmata (in caso di prescrizione errata chi è responsabile?). Ma oltre a questo uso discutibile del codice STP, il problema principale alla base è che i richiedenti asilo ospitati nel Centro hanno per legge diritto all'iscrizione al SSN e alla scelta di un medico di base²³: il personale sanitario si dice conscio di questo uso improprio dell'STP, che di fatto rappresenta un mezzo strumentale per ottenere i servizi erogabili per gli ospiti che necessitano di cure, date le tempistiche troppo lunghe per l'iscrizione al SSN e alla scelta del medico di base (diritto che di fatto non viene garantito ai richiedenti asilo ospitati nel Centro).

In questo contesto non si evince dal colloquio con l'Ente gestore un controllo e monitoraggio da parte dell'ASP. Tali aspetti non sono chiaramente definiti in un documento di intesa con l'ASP stessa. Per quanto il personale dell'Ente gestore riferisca di rapporti collaborazione con diverse strutture specialistiche sul territorio, incluse quelle di salute mentale, non risultano documenti di intesa che regolamentino l'eventuale presa in carico dei pazienti e l'eventuale follow-up, nonché riallocazione in strutture più idonee in caso di bisogno.

Dal punto di vista sanitario il personale dell'Ente gestore ha segnalato, accanto al già approfondito problema dei MSNA, la presenza di numerose donne incinte nel Centro (dieci al momento del sopralluogo): le condizioni igienico-sanitarie nonché le difficoltà di accesso ai monitoraggi di benessere materno e fetale rendono il Centro un contesto non adatto alla gestione salutare di una gravidanza, ponendo a rischio il benessere della donna e del feto.

Altra criticità lamentata dall'Ente gestore è la carenza di mediatori linguistico-culturali, particolarmente rilevante nel momento di accertamento, presa in carico e gestione di problematiche di salute mentale e patologie croniche.

Il personale sanitario dell'Ente gestore ha mostrato alla componente medica della Delegazione lo strumento digitale gestionale fornito dalla Croce Rossa che, di fatto, sostituisce la documentazione sanitaria degli ospiti.

Lo strumento digitale, pur risultando funzionale alle necessità dell'area sanitaria, non contribuisce in realtà ad una valutazione più approfondita dei bisogni di salute delle persone che transitano nel Centro (si pensi ad esempio alla salute mentale) e non permette di seguire il follow-up di problematiche sanitarie aperte.

Il personale ha, infatti, riferito che tale strumento permette non solo di risalire allo storico degli ospiti transitati nel Centro, ma anche di seguirli dopo eventuali trasferimenti in altri Centri gestiti sempre dalla Croce Rossa. Tuttavia, ad esplicita richiesta di fornire la documentazione relativa ad un MSNA ricoverato per un intervento chirurgico d'urgenza, il medico non è stato in grado di recuperare la documentazione.

Il funzionamento come *hotspot*

Come previsto dall'articolo 10 ter del T. U. Imm., il Centro può operare come *hotspot* per le esigenze di soccorso e di prima assistenza, le operazioni di pre-identificazione e di rilevamento fotodattiloscopico delle persone migranti giunte al porto di Crotona o Roccella Jonica²⁴. La struttura opera, altresì, come *Hub relocation* accogliendo cittadini stranieri che sono in attesa di essere trasferiti in qualche altro Stato che ha aderito al piano di distribuzione europeo. In relazione a tale particolare funzione, si riferisce la presenza dell'Agenzia dell'unione europea per l'asilo.

Secondo le informazioni riportate nel corso della visita, nel 2022 la struttura ha accolto circa 7.000 cittadini stranieri rintracciati in occasione di una settantina di sbarchi. Tra questi, 852 erano MSNA²⁵. Il responsabile

²³ Art. 34 TU immigrazione

²⁴ Come riportato dal responsabile dell'Ufficio immigrazione, si tratta della rotta che origina dalla Turchia e che è utilizzata soprattutto da cittadini afgani, iraniani, siriani, iracheni e pachistani.

²⁵ Nello specifico: 478 di nazionalità egiziana, 300 di nazionalità afghana, tra questi tre minorenni di sesso femminile, 46 di nazionalità pakistana, 18 di nazionalità siriana, 7 di nazionalità iraniana, 2 di nazionalità bengalese e uno di nazionalità libanese.

della Croce Rossa osserva come, in particolare nella stagione estiva, il Centro operi prevalentemente in funzione degli sbarchi che si verificano sul territorio.

Il giorno della visita non erano in corso procedure *hotspot*, ma la delegazione ha acquisito informazioni relativamente al loro espletamento.

Per lo svolgimento delle operazioni e l'accoglienza delle persone appena sbarcate vengono utilizzate di volta in volta aree diverse, a seconda delle esigenze che si presentano in concreto. In linea di massima, viene impiegato a tale scopo un edificio posto accanto alla palazzina uffici, che ospita la Polizia scientifica e l'Immigrazione, mentre altre aree del Centro fungono da *hotspot* in presenza di arrivi particolarmente consistenti (in particolare Campo A).

La delegazione ha visitato uno dei due capannoni che compongono il sopraindicato edificio (luogo altrimenti denominato *hangar*): esso si presenta come un ampio ambiente munito di alcuni pannelli di legno che fungono da separatori creando dei piccoli box, ciascuno provvisto di due letti. Dall'interno della sala si accede direttamente alla zona dei servizi igienici.

Durante lo svolgimento della procedura *hotspot*, e quindi della realizzazione delle attività di primissima accoglienza, compilazione del foglio notizie, consultazione delle banche dati e fotosegnalamento per ingresso irregolare, le persone sono trattenute all'interno dell'area designata per le operazioni, senza libertà di movimento, nemmeno all'interno del Centro. La durata della procedura dipende dal numero delle persone sbarcate e dall'eventuale necessità di verifiche in materia di antiterrorismo; in ogni caso, il Campo utilizzato rimane chiuso per tutte le persone interessate dalla procedura, a prescindere dalle posizioni giuridiche individuali. La delegazione ha chiesto di acquisire i dati relativi a tali tempistiche, ma il dato non era facilmente disponibile, risultando assenti i registri per la documentazione dell'ingresso e dell'uscita delle persone provvisoriamente alloggiate nei locali a tal fine utilizzati.

Viene comunque riferito che, di norma, salvo arrivi con numeri eccezionali (come accaduto alla fine di ottobre dello scorso anno), le operazioni si concludono nell'arco di 72 ore, nel corso delle quali, appunto, i cittadini stranieri versano in una condizione di privazione della libertà, in assenza di base legale, verifica giudiziaria e ogni ulteriore garanzia prevista dalla legge nel caso di applicazione di una misura restrittiva. Il termine di 72 ore è, evidentemente, quello prescritto dall'articolo 14 del Regolamento Eurodac²⁶, che impone agli Stati membri la trasmissione alla banca dati europea dei dati relativi alle impronte digitali dei cittadini di Paesi terzi rintracciati in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della propria frontiera. La norma europea, tuttavia, né d'altra parte la normativa italiana, stabiliscono il trattenimento delle persone sottoposte alle operazioni di rilevamento dati.

Premessa tale critica ed annosa irregolarità, comune a tutti i Centri che espletano funzioni di questo tipo, l'estemporaneo funzionamento del Centro come *hotspot* pone ulteriori problemi di varia natura.

La prima criticità riguarda le condizioni materiali dei luoghi: i due capannoni sono totalmente inadeguati ad ospitare persone per periodi di tempo che superino le 24 ore per l'estrema precarietà degli ambienti, l'impossibilità di privacy, l'assenza di elementi di arredo come tavoli o sedute e di un'area esterna di pertinenza utilizzabile dagli ospiti. A tale proposito, si consideri che, impossibilitati ad uscire dal capannone durante l'espletamento delle procedure *hotspot*, anche i pasti vengono serviti all'interno.

Spostandosi sul piano delle procedure, è apprezzabile la possibilità dell'Ufficio immigrazione della Questura, di avvalersi di 9 mediatori culturali da impiegare a supporto degli operatori di polizia in occasione degli sbarchi e delle successive fasi identificative. Tuttavia, è emersa l'assenza di una struttura consolidata che garantisca l'attuazione e attenzione a tutte le garanzie e tutele che devono essere assicurate alle persone

²⁶ Regolamento (Ue) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013.

migranti nelle delicatissime fasi di arrivo²⁷. A tal proposito vale la pena, in particolare, di soffermarsi sulla somministrazione dell'informativa sulla protezione internazionale rispetto alla quale²⁸, come indicato in premessa, il Garante nazionale e quello territoriale non hanno avuto modo di acquisire alcun elemento di conoscenza riguardo alla sua effettiva implementazione, le modalità e la tempistica di somministrazione. Spiace quindi constatare come la mancanza di cooperazione da parte della referente dell'Agenda dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) in servizio presso il Centro nel giorno della visita sollevi quanto meno forti dubbi circa l'attenzione riservata a tale fondamentale garanzia.

Al riguardo, la Direttiva 2013/32/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013 prevede, all'articolo 8, che: «Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in Centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali Centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo». La mancata informazione preclude l'accesso alla procedura d'asilo e pertanto, secondo una giurisprudenza costante, il provvedimento di respingimento eventualmente assunto è illegittimo, in ragione del fatto che l'avvenuta presentazione di una domanda di protezione internazionale sarebbe ostativa all'adozione del provvedimento di allontanamento.

Inoltre, si osserva che l'Ente gestore è contrattualizzato per i servizi di cui all'allegato 4-bis dello schema generale del capitolato di appalto approvato nel febbraio 2021 dal Ministro dell'Interno²⁹ mentre i servizi riferibili ai centri *hotspot* sono quelli contenuti nell'allegato 6-bis. È, per esempio, emersa la questione relativa alla fornitura del kit sbarco³⁰, che è stata formalmente inserita solamente nel nuovo capitolato di gara, ma che non è stata mai disciplinata durante il periodo di gestione del Centro da parte della Croce Rossa. Il responsabile dell'Ente gestore ha riferito che, in ogni caso, è sempre stato fatto fronte ai bisogni primari di assistenza delle persone che sbarcano, ma che l'intervento nelle procedure di sbarco e il supporto di Croce Rossa nelle fasi immediatamente successive è sempre stato realizzato sostanzialmente "a titolo volontario". Pur apprezzando lo sforzo profuso nell'assicurare, comunque, il rispetto delle necessità espresse dalle persone migranti, anche in assenza di un quadro di responsabilità e competenze definito in accordo con la Prefettura, la gestione degli arrivi secondo logiche emergenziali, affidate all'impegno umanitario dei vari attori coinvolti, in un territorio da tempo meta di sbarco³¹ appare totalmente inadeguata e avulsa dalla realtà.

Ci sono infine da considerare numerose altre specificità di un Centro *hotspot* come la presenza di servizi di prevenzione sanitaria primaria e secondaria, presa in carico di patologie non sottoposte a screening allo sbarco (in particolare patologie croniche che necessitano di terapie e monitoraggi adeguati, ad es. il diabete), problematiche di salute mentale, nonché la presenza di servizi di sostegno psicologico specializzati nel supportare le persone sopravvissute a percorsi migratori traumatici.

Tutto ciò premesso, si elencano di seguito le principali criticità riscontrate nel corso dell'attività di visita:

- permanenza di MSNA in una condizione di privazione della libertà, senza base legale e correlate garanzie, con esposizione al rischio di contatti pregiudizievoli con il mondo adulto, in assenza di servizi peculiari

²⁷ Viene riferita l'esistenza di un Protocollo sbarchi che, tuttavia, la delegazione non ha avuto modo di visionare verificando, per esempio, se riguardi solo le attività in banchina o si estenda anche a quelle che hanno luogo all'interno del Centro di Isola di Capo Rizzuto.

²⁸ Si vedano al riguardo l'articolo 8 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, le *Standard operating procedures (Sop) applicabili agli hotspot italiani* e le circolari del Ministero dell'Interno in materia.

²⁹ <https://www.interno.gov.it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/nuovo-schema-capitolato-appalto-fornitura-beni-e-servizi-relativi-alla-gestione-e-funzionamento-dei-centri>

³⁰ Si intende kit comprensivo di prodotti per l'igiene (sapone, spazzolino e dentifricio, pannolini, assorbenti), indumenti (maglietta e tuta) e un paio di ciabatte.

³¹ Alla delegazione viene riportato che nel periodo estivo in qualche mese si sia registrato lo sbarco di 3000 persone.

dedicati e delle specifiche tutele previste dalla legge che rappresentano il presupposto di effettività di tutti i diritti loro spettanti (in primis apertura della tutela e nomina del tutore);

- condizioni materiali dei moduli abitativi estremamente degradate, con particolare riferimento ai servizi igienico sanitari, che necessitano di interventi urgenti, quantomeno relativamente al ripristino delle porte e alla riparazione dell'impianto di climatizzazione; a tal fine appare opportuno richiamare la Prefettura rispetto alla necessità di controlli periodici effettuati anche in collaborazione con l'Azienda sanitaria territoriale, come previsto dal decreto del Ministro dell'Interno 22 luglio 2021 adottato ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 142/2015, come modificato dal decreto legge 21 ottobre 2020 n.130;
- assenza di climatizzazione nei locali dell'infermeria, incluse le stanze di osservazione sanitaria ove possono essere, tra l'altro, ricoverate persone che versano in una particolare condizione di vulnerabilità;
- prassi di trattenimento nel corso delle procedure *hotspot* e implementazione delle relative operazioni secondo una logica emergenziale, in mancanza di una disciplina per i servizi necessari, senza il coinvolgimento strutturato di attori fondamentali quali UNHCR e, in generale, di soggetti dediti al supporto delle Autorità nell'individuazione di soggetti portatori di esigenze specifiche e allo svolgimento dell'attività di informativa sulla normativa vigente in materia di immigrazione e asilo;
- funzionamento della struttura come Centro ai sensi dell'articolo 10 ter, comma 1 del T. U. Imm. (*hotspot*) senza adeguamento del capitolato di servizi richiesti all'Ente gestore.

Reggio Calabria, 20 marzo 2023

**IL GARANTE REGIONALE
DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE
Avv. LUCA MUGLIA**