



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

**RAPPORTO TEMATICO SULL'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO
DELLE OPERAZIONI DI RIMPATRIO FORZATO DI CITTADINI STRANIERI
(GENNAIO 2019 – GIUGNO 2021)**

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e alle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo Opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195, nonché alla sua designazione quale organo indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati, di cui all'articolo 8 punto 6 della Direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale tra il mese di gennaio 2019 e il mese di giugno 2021 ha monitorato 56 operazioni di rimpatrio forzato per la Tunisia, Nigeria, Egitto, Albania, Marocco , Algeria, Gambia, Georgia, Kosovo, Pakistan, Perù, Romania.

Indice

Premessa

Attività di monitoraggio gennaio 2019 – giugno 2021

- A. Cooperazione
- B. Staff impiegato nelle operazioni
 - B.1 Formazione
 - B.2 Figure professionali
 - B.3 Riconoscibilità/identificabilità
- C. Informazione

Aspetti specifici inerenti le operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri effettuate mediante voli charter

- D. Locali utilizzati presso lo scalo aeroportuale di Palermo
- E. Uso delle misure coercitive
- F. Tutela della salute e assistenza sanitaria
- G. Tutela minore età
- H. Meccanismo di reclamo Frontex

PREMESSA

I principi e gli standard di riferimento

Nel redigere questo Rapporto, si premette che le osservazioni svolte e le Raccomandazioni formulate fanno riferimento al quadro regolatorio nazionale, europeo e internazionale esistente in materia di tutela dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a procedure di rimpatrio forzato, in particolare: alla *Direttiva 115/2008/CE*, alla *Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004*, alle *Venti Linee guida sul rimpatrio forzato* adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005, al *Codice di condotta Frontex* adottato nel 2013, alle *Linee Guida Frontex sui voli congiunti* adottate a maggio 2016, agli *Standard del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt)* e al *Manuale comune sul rimpatrio* di cui alla Raccomandazione (UE) 2017/2338 del 16/11/2017 della Commissione Europea.



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

Inoltre, tra il 2019 e il 2020, il Garante nazionale ha pubblicato il volume “Norme e normalità – Standard per la privazione della libertà delle persone migranti”¹ e la guida “La protezione dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato”²; quest’ultimo, in particolare, contiene i principi e le norme che hanno orientato e continuano a orientare l’attività di monitoraggio del Garante nazionale, fondando il lavoro di osservazione, analisi e dialogo con le Istituzioni interessate; la pubblicazione costituisce uno strumento di verifica pratica che si presta a un utilizzo ad ampio raggio, non solo quindi per il Garante nazionale stesso, ma anche per tutti coloro, a partire dalla Polizia di Stato responsabile delle operazioni, che si trovano ad operare in tali contesti³.

Giova, tuttavia, ricordare che, nel richiamare tali fonti per l’individuazione dei parametri con cui misurare la conformità o la non conformità delle prassi, alcune di esse hanno un’efficacia direttamente vincolante e non meramente orientativa con effetti ben diversi – rispetto a quelle generalmente indicate come *soft law* – in termini di responsabilità per lo Stato in caso di violazione.

In tal senso, anche al fine di prevenire l’esposizione del Paese al rischio di censure in sede internazionale, come richiamato nel paragrafo 5 dell’articolo 8 della Direttiva rimpatri⁴, la Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004 ha effetto vincolante per gli Stati membri e, come indicato nel Manuale comune sul rimpatrio⁵, deve ritenersi applicabile nel contesto di tutti gli allontanamenti per via aerea e non solo, come inizialmente previsto da detta decisione, nel contesto degli allontanamenti congiunti. La mancata considerazione degli “Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all’allontanamento congiunto per via aerea” allegati alla Decisione appare pertanto un aspetto di particolare criticità, sia sotto il profilo di un possibile vuoto di tutele nei confronti dei rimpatriandi, sia sotto il profilo della mancata osservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea.

2

¹ “Norme e normalità – Standard per la privazione della libertà delle persone migranti” contiene, tra le altre, la raccolta delle Raccomandazioni indirizzate dal Garante nazionale alle competenti Autorità in merito ai monitoraggi effettuati su operazioni di rimpatrio forzato organizzate tra il 2016 e il 2018. Il volume è scaricabile dal sito del Garante nazionale all’indirizzo

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf>

² Scaricabile dal sito del Garante nazionale all’indirizzo: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6d053055ead251266e3bc08817f42c4e.pdf>

³ La guida sulla protezione dei diritti fondamentali, prodotto nell’ambito del progetto Fami 2014/2020 “Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati”, nell’estate scorsa è stato inviato a tutti i Prefetti e Questori della Repubblica; insieme alla guida è stato prodotto anche un video tutorial sul monitoraggio dei rimpatri forzati, scaricabile dal sito internet del Garante. Il materiale video e le pubblicazioni sono scaricabili sia dal sito del Garante nazionale che alla pagina <https://www.youtube.com/watch?v=ytBhwVH9dl4>. Tali strumenti hanno l’aspirazione di diventare patrimonio comune di tutte le Istituzioni e gli organismi coinvolti, a vario titolo, nelle operazioni di rimpatrio forzato.

⁴ Detto paragrafo così recita: «Nell’effettuare l’allontanamento per via aerea gli Stati membri tengono conto degli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all’allontanamento congiunto per via aerea allegati alla decisione 2004/573/CE».

⁵ Una prima versione del *Manuale* curato dalla Commissione per garantire uniformità nell’attuazione delle norme e delle procedure è stata adottata nel 2015. Con Raccomandazione (Ue) 2017/2338 della Commissione del 16 novembre 2017 è stata adottata una versione aggiornata (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/IT/C-2017-6505-F1-IT-ANNEX-1-PART-1.PDF>)



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

Trasparenza del sistema

Il presente Rapporto interviene a distanza di cinque anni dalla designazione del Garante nazionale quale organismo nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati. L'esperienza maturata e le riflessioni sviluppate durante questo ampio periodo di osservazione impongono la necessità di soffermarsi preliminarmente su un aspetto critico di carattere generale.

Il Garante nazionale intende, in particolare, evidenziare l'esigenza che il sistema sia maggiormente in grado di limitare talune informalità delle prassi, assicurare l'esercizio del diritto di difesa, così innalzando il livello di tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Il primo ambito di criticità e a volte di scarsa trasparenza riguarda l'informalità delle intese tra Polizie nei rapporti con Paesi terzi che rischia di sottrarre le intese stesse al controllo parlamentare, così esponendosi al contrasto con l'articolo 80 della Costituzione. Lo stesso Parlamento europeo nella Risoluzione del 17 dicembre 2020 sull'attuazione della Direttiva rimpatri ha espresso preoccupazione per tale tendenza e ha invitato «gli Stati membri a sostenere la Commissione nella conclusione di accordi formali di riammissione dell'UE che siano accompagnati da un controllo parlamentare e da una vigilanza giudiziaria a livello dell'UE»⁶. La carente trasparenza delle intese negoziate rischia di comportare anche una indeterminatezza rispetto alla portata applicativa della previsione relativa alla proroga del trattenimento di ulteriori trenta giorni stabilita in caso di accordi in materia di rimpatri dall'articolo 14, comma 5 del T. U. Imm. introdotta dal decreto-legge 20 ottobre 2020 n. 130⁷. Solo la completa conoscenza di tutti gli accordi sottoscritti e dei relativi testi è in grado di assicurare l'esatta osservanza del presupposto applicativo del differimento del termine del trattenimento e consentire un effettivo esercizio del diritto di difesa.

Un ulteriore ambito di scarsa trasparenza attiene al livello operativo. Il Garante nazionale ha più volte stigmatizzato nei propri Rapporti sui Centri di detenzione amministrativa l'assenza di *accountability* e trasparenza del sistema di gestione delle strutture, per la mancanza di un dispositivo di registrazione degli eventi critici che faccia confluire utili elementi di analisi in una banca dati centralizzata, visibile in tempo reale da tutti i livelli gerarchici dell'Amministrazione, oltre che consultabile dalle Autorità di garanzia⁸. Analoga considerazione deve essere svolta in merito alle operazioni di rimpatrio forzato in relazione alle quali, a quanto consta a questo Garante, non risulta organizzato un meccanismo di rilevamento e raggruppamento dei relativi dati diverso dalle generiche relazioni di servizio redatte di volta in volta dal Funzionario responsabile. La corretta e precisa registrazione di ogni accadimento riguardante un'operazione di rimpatrio forzato è necessaria per assicurare l'effettività del meccanismo di monitoraggio, verificare ma anche difendere le Istituzioni da denunce di presunti maltrattamenti e prevenire arbitri nell'esecuzione della misura di allontanamento. In particolare, è fondamentale l'annotazione dei casi di: atti di aggressione nei confronti del personale, ricorso all'uso della forza e utilizzo di misure coercitive, atti di contenimento, interventi dei sanitari, manifestazioni di protesta e tentativi di fuga, episodi di autolesionismo, lamentele e istanze espresse. La rilevazione e catalogazione di dati di questo tipo in una banca dati nazionale consultabile sulla base di una pluralità di quesiti (tipologia evento, luogo, fase dell'operazione...) è uno strumento fondamentale di tutela sia dei rimpatriandi che del personale operante nonché di gestione e valutazione delle

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0362_IT.pdf

⁷ In ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del Centro di permanenza per i rimpatri non può essere superiore a novanta giorni ed è prorogabile per altri trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

⁸ Ora introdotto nella bozza di nuovo Regolamento.



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

operazioni e in generale del funzionamento del sistema. Il Garante nazionale è interessato a conoscere il parere della Direzione centrale dell'immigrazione e dalla Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza in merito.

Sotto il profilo operativo è, inoltre, critica la perdurante assenza di un iter proceduralizzato per l'individuazione delle *strutture diverse e idonee* e dei *locali idonei* ex articolo 13, comma 5 *bis* del T. U. Imm. basato su criteri uniformi, predeterminati, trasparenti e che dia luogo a un elenco pubblico con l'indicazione della loro esatta ubicazione⁹. Anche le comunicazioni sulle operazioni che il Garante nazionale quotidianamente riceve – e che manifestano l'apprezzabile livello di cooperazione stabilita tra Ministero dell'interno e Garante nazionale – non indicano chiaramente i luoghi diversi dai Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) in cui le persone possano essere state trattenute nell'attesa della definizione del procedimento di convalida e dell'esecuzione della misura di rimpatrio¹⁰.

L'esigenza di trasparenza riguarda, infine, la rilevazione e pubblicazione periodica di dati statistici sul fenomeno generale dei rimpatri forzati utili a supportare i processi decisionali, elaborare documenti di studio e orientare una discussione pubblica informata. In tal senso, anche il Parlamento europeo nella comunicazione sopra citata ha invitato la Commissione «a sollecitare e sostenere gli Stati membri nella raccolta e nella pubblicazione di dati qualitativi e quantitativi relativi all'attuazione della direttiva rimpatri [...]».

La possibilità di disporre di informazioni aggiornate di settore garantisce, altresì, la valutazione concreta da parte dell'Autorità giudiziaria del requisito fondamentale della prospettiva ragionevole di rimpatrio su cui deve essere basata ogni disposizione di trattenimento individuale.

ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO GENNAIO 2019 – GIUGNO 2021

Tra il mese di gennaio 2019 e il mese di giugno 2021, il Garante nazionale ha monitorato numerose operazioni di rimpatrio forzato, attraverso i propri monitor incaricati di partecipare a una o più fasi della procedura.

Della squadra dei monitor del Garante nazionale fanno parte anche quei Garanti regionali¹¹ e i loro relativi staff, che hanno aderito al progetto “Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” finanziato al Garante Nazionale dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014/2020¹² per la creazione di una

⁹ A tal proposito si rammenta che l'articolo 14 del T.U. Imm. dispone che i Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) siano «individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

¹⁰ Sui locali idonei il Garante nazionale ha inviato alle Autorità un Rapporto tematico *ad hoc*.

¹¹ Hanno aderito i Garanti delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, , Sicilia e Toscana. In forza dell'intesa sottoscritta con il Garante della Regione Piemonte, ha aderito alla rete nazionale di monitoraggio anche la Garante del Comune di Torino.

¹² Il progetto, avviato nell'aprile del 2017 e positivamente concluso del febbraio del 2020, ha perseguito l'obiettivo di rafforzare la capacità operativa del Garante nazionale rispetto al mandato conferito in tema di monitoraggio dei rimpatri forzati. Grazie alle risorse messe a disposizione dal progetto, è stato possibile sia migliorare il percorso formativo dei monitor attraverso il reclutamento di un pool di esperti in ambito giuridico, medico e di tutela internazionale dei diritti umani, sia aumentare la qualità dei monitoraggi effettuati grazie all'impiego di professionalità aggiuntive, quali i mediatori linguistico-culturali per, oltre ai citati esperti. Maggiori informazioni sul progetto e sulle iniziative realizzate



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

rete nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati. Tutti i monitor incaricati, compresi quelli espressione dei Garanti regionali, hanno ricevuto specifica formazione, partecipando alle varie iniziative formative del Garante nazionale previste nell'ambito del sopracitato progetto.

A partire dal 7 ottobre 2020 ha preso avvio il nuovo progetto "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", che sempre attraverso le risorse dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014/2020, in continuità con il precedente, mira a consolidare la rete nazionale di monitoraggio.

In questo ambito, si è andata altresì ulteriormente consolidando la già sperimentata collaborazione per iniziative di formazione congiunta, instauratasi con il Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere; tale collaborazione, che prevede la partecipazione reciproca alle rispettive iniziative di formazione dell'Organismo di garanzia per i monitor e della Polizia di Stato per gli operatori di scorta, rappresenta un'ottima prassi che qualifica il sistema e consente un approccio realmente preventivo.

Ciò premesso, si riportano di seguito le informazioni di sintesi relative alle singole procedure, distinte per tipologia di monitoraggio.

Tra il mese di gennaio del 2019 e il mese di giugno 2021, il Garante nazionale ha monitorato 56 operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale organizzate mediante voli charter nazionali (Nro, 25), voli charter congiunti (Jro, 15) o voli commerciali (16), con partecipazione dei monitor a una o più fasi dell'operazione, compreso il trasferimento internazionale (46 operazioni sono state monitorate anche nella fase di volo, 10 solo nella fase a terra).

Le operazioni monitorate hanno riguardato complessivamente 935 cittadini stranieri rimpatriati nei seguenti paesi: Tunisia 19, Nigeria 9, Egitto 9, Albania 5, Marocco 4, Algeria 1, Gambia 1, Georgia 2, Kosovo 2, Pakistan 2, Perù 1, Romania 1.

Come emerge dalla tabella, il numero più elevato di monitoraggi ha riguardato voli charter verso la Tunisia che nel corso degli anni rimane in assoluto il Paese verso cui l'Italia realizza più operazioni di rimpatrio, la maggior parte delle quali compiute attraverso, appunto, voli charter¹³.

nel suo ambito sono reperibili sul sito del Garante nazionale alla pagina dedicata https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/fami_intro.page.

¹³ La lista delle operazioni monitorate dal Garante nazionale nel corso del 2019 e dei primi mesi del 2020 (1 gennaio 2019 – 7 febbraio 2020) è disponibile nella Relazione al Parlamento 2020, mentre l'elenco delle operazioni monitorate nel 2020 e nei primi due mesi del 2021 (1 gennaio 2021 - 11 febbraio 2021) è presente nella Relazione al Parlamento 2021. Le Relazioni sono pubblicate sul sito internet del Garante nazionale:

https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/pub_rel_par.page

Successivamente al giorno 11 febbraio 2021 e fino alla chiusura del presente Rapporto (giugno 2021) sono state monitorate le seguenti operazioni: Tunisia, voli charter nazionali del 18 febbraio 2021 e 22 aprile 2021, Egitto voli charter nazionali del 27 aprile 2021 e 4 giugno 2021.



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

Anno	Numero complessivo di persone rimpatriate	Numero complessivo di cittadini tunisini rimpatriati	Numero di voli charter di rimpatrio realizzati verso la Tunisia	Numero di cittadini tunisini rimpatriati mediante volo charter	% di cittadini tunisini rimpatriati/totale persone rimpatriate nell'anno
2019	6.531	1.739	56	1.345	21%
2020	3.351	1.997	62	1.831	55%
2021 fino al 30 aprile)	1.097	618	25	592	54%

6

Introduzione alla lettura del Rapporto.

È di tutta evidenza che il Rapporto abbraccia un periodo di tempo molto ampio e include un numero elevato di operazioni monitorate; per tale ragione esso si concentrerà solo su alcuni macro-aspetti rilevanti ai fini della protezione dei diritti fondamentali, includendo riferimenti a singole operazioni solo laddove vi sia la necessità di attirare l'attenzione su questioni specifiche. La ragione principale per la quale il Garante nazionale ha ritardato la stesura del presente Rapporto è stata l'insorgenza dell'emergenza pandemica da Covid-19, nel marzo del 2020, che ha provocato uno slittamento di molte delle attività realizzate dal Garante e il concentrarsi su questioni diventate nel frattempo estremamente urgenti, quali, per esempio, il monitoraggio delle condizioni di trattenimento amministrativo delle persone migranti irregolari comprese quelle sottoposte a quarantena negli *hotspot* e sulle navi. L'attività di monitoraggio, dunque, è ripresa nel settembre dell'anno scorso, dopo l'effettiva ripresa dei voli di rimpatrio, anch'essi sospesi per diversi mesi; è stato così deciso di cumulare le nuove osservazioni derivanti dai monitoraggi a quelle precedenti¹⁴.

A. Cooperazione

Il Garante nazionale, in continuità con il passato e con quanto sopra esposto, mette in evidenza che il livello di collaborazione ricevuto nell'assolvimento del proprio mandato istituzionale si è sempre mantenuto elevato e per tale ragione ringrazia il Ministero dell'interno, il Dipartimento della Pubblica sicurezza e, in particolare, la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, che è materialmente

¹⁴ A questo proposito, si deve evidenziare, sin dalla premessa, che la maggior parte delle criticità rispetto al precedente Rapporto 2017/2018 non sono mutate e le Raccomandazioni del Garante, come sarà detto più estesamente nel prosieguo, auspicano un loro deciso e definitivo superamento in quello spirito di collaborazione istituzionale che ha sempre caratterizzato i rapporti tra Autorità di garanzia e Autorità responsabile dell'organizzazione delle operazioni di rimpatrio forzato.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

responsabile dell'organizzazione delle operazioni di allontanamento dei cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale.

Fatto salvo uno specifico episodio in relazione al quale è stata avviata un'apposita interlocuzione, molto positivo è risultato il livello di cooperazione prestata nel corso delle operazioni da parte dei capiscorta e di tutto il personale impiegato in servizio, compreso quello sanitario; ai componenti della delegazione dei monitor del Garante nazionale è stato consentito pieno accesso ai luoghi interessati dalle operazioni e alla relativa documentazione richiesta.

Nel biennio trascorso, il meccanismo di trasmissione del flusso informativo relativo alle operazioni di rimpatrio da effettuarsi, si è andato, anche su richiesta del Garante, ulteriormente affinando con la puntuale trasmissione della lista dei 'parenti' e la segnalazione preventiva delle eventuali vulnerabilità, anche di tipo sanitario.

Non si può, tuttavia, non esprimere perplessità per la mancata reazione documentabile ai precedenti (dieci) Rapporti relativi alle singole operazioni di rimpatrio forzato monitorate tra giugno 2016 e novembre 2018 e un Rapporto cumulativo relativo a più operazioni. Soprattutto, particolarmente carente è stata l'implementazione delle Raccomandazioni formulate. Il mancato confronto rischia di incrinare l'effettività del sistema di monitoraggio e pertanto una conforme applicazione della Direttiva 115/CE/2008 che prescrive l'implementazione di un meccanismo di controllo efficace dei rimpatri forzati.

7

La collaborazione tra Istituzioni dello Stato richiede alle Autorità responsabili un'azione congiunta volta a innalzare gli standard di tutela dei diritti umani nel nostro Paese. L'implementazione delle Raccomandazioni formulate nella piena volontà di cooperazione e, al contempo, di fermezza nel mantenimento di taluni principi, è parte essenziale di tale collaborazione

B. Staff impiegato nelle operazioni

B.1 Formazione

Il Garante nazionale ribadisce il proprio apprezzamento per l'impegno profuso dal Ministero dell'interno nella formazione del personale di scorta a cui, come già ricordato in precedenza, anche l'Organismo di garanzia è invitato a partecipare, sia in veste di formatore che di osservatore. A questo proposito però, occorre sottolineare la necessità che una specifica formazione in tema di rimpatri forzati sia estesa a tutti gli operatori di Polizia coinvolti nell'arco dell'operazione che, come noto, viene avviata nelle strutture deputate al trattenimento amministrativo e non si limita alla sola fase di trasferimento internazionale¹⁵.

Il Garante nazionale chiede, quindi, di avere aggiornamenti rispetto alla realizzazione di programmi formativi che coinvolgano tutte le unità di personale delle Forze di Polizia impiegate in un'operazione di rimpatrio forzato fin dalle prime fasi della procedura, a partire dal momento in cui il rimpatriando viene informato dell'avvio dell'operazione e successivamente prelevato dalla propria stanza detentiva.

¹⁵ Su questo aspetto si richiama lo standard 34 del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt) contenuto nell'Estratto dal 13° Rapporto Generale del Cpt, pubblicato il 2003 che prevede: «*The question of the use of force and means of restraint arises from the moment the detainee concerned is taken out of the cell in which he/she is being held pending deportation (whether that cell is located on airport premises, in a holding facility, in a prison or a police station)*».



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

Al riguardo, durante l'operazione di rimpatrio forzato realizzata verso la Nigeria il giorno 1 febbraio 2020, il Garante ha osservato che nel Cpr di Roma Ponte Galeria gli uomini, due alla volta, sono stati prelevati da una squadra di sei poliziotti, con casco, manganello e arma nella fondina (anche se come successivamente precisato priva del caricatore). Tale approccio è diametralmente opposto a quello degli operatori di scorta dei voli di rimpatrio forzato ed evidenzia la necessità di una formazione che coinvolga tutti gli "attori" di un'operazione di rimpatrio forzato.

B.2 Figure professionali

Sulla composizione dello staff impiegato nelle operazioni di rimpatrio, il Garante ha più volte sottolineato la necessità del coinvolgimento di interpreti e mediatori culturali professionali¹⁶ al fine di garantire sempre la possibilità di interloquire con le persone soggette all'operazione in una lingua comprensibile, evitando in tal modo l'insorgere di fraintendimenti tra rimpatriandi e scorte, più volte osservate nel corso dei monitoraggi e di consentire un approccio umano e rispettoso dei diritti fondamentali¹⁷. A questo proposito l'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 al punto 3.3 lettera d recita: «Ciascun rimpatriando può rivolgersi al medico o al personale della scorta direttamente o per il tramite di un interprete in una lingua nella quale possa esprimersi».

Inoltre, una corretta comunicazione assicurata da figure professionali a ciò preposte favorisce l'utilizzo di tecniche verbali di *deescalation*, per prevenire l'uso della forza e dei mezzi coercitivi e costituisce specifico adempimento rispetto a quanto previsto dalla Decisione (CE) 573/2004, in base alla quale «Lo Stato membro che organizza l'operazione provvede a che sia disponibile idoneo personale medico¹⁸ e linguistico per l'operazione di allontanamento».

- 1. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda nuovamente che in tutte le fasi di un'operazione di rimpatrio siano previste professionalità linguistiche in grado di rivolgersi alla persona soggetta al rimpatrio in una lingua a lei comprensibile, in linea con quanto previsto dall'Allegato alla Decisione (CE) 573/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di Paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri 3.3 lettera e) e dall'articolo 11 del Codice di condotta Frontex per le operazioni di rimpatrio congiunte coordinate da Frontex adottato a ottobre 2013.**

¹⁶ Come è noto, il Garante nazionale fa parte del Pool europeo di monitoraggio coordinato da Frontex e ha avuto modo di constatare come, per esempio, nelle operazioni di rimpatrio dalla Francia all'Albania (Cro, 2018 e 2019) presso l'aeroporto di Lille sia assicurata dalla Polizia francese la presenza di un interprete.

¹⁷ Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel commento al paragrafo 3 dell'orientamento 18 delle "Venti Linee guida sul rimpatrio forzato", adottate nel 2005, osserva «...the lack of communication between the members of the escort and the returnee often explains panicked reactions from the returnee, especially when he/she has been given no or insufficient information about the procedure of return and the situation he/she will be confronted with in the country to which he/she is returned. Such a lack of communication may also result in a lack of respect on the part of the escort members for the returnee, leading sometimes to dehumanisation».

¹⁸ Che è sempre presente nelle operazioni organizzate mediante voli charter.



Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

B.3 Riconoscibilità/Identificabilità

Resta non risolto il tema della riconoscibilità del ruolo svolto dai membri del personale operante in ogni fase della procedura: l'utilizzo della sola placca metallica non garantisce una piena identificabilità in termini, per esempio, di riconoscibilità delle funzioni, soprattutto in contesti e situazioni complessi come quelli dei Cpr nella fase di pre-partenza, dove non è facile (anche per il monitor) capire chi appartiene al personale di scorta, chi al personale del Centro e quale sia il ruolo delle varie figure professionali presenti nel corso dei preparativi al rimpatrio.

Aiuta a tal fine l'utilizzo dei "fratini" con colori diversi (personale di scorta, personale medico, monitor, altro personale) in tutte le operazioni di rimpatrio e non solo in quelle congiunte, dove invece si è registrata una maggiore adesione all'utilizzo generalizzato dei "fratini". Ciò consentirebbe una rapida identificabilità delle figure chiave dell'operazione quali quelle individuate dall'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 che al punto 1.2.5 prevede, altresì, che i membri della scorta debbano esporre un emblema distintivo a fini identificativi.

- 2. In conformità, quindi, alle indicazioni contenute nella Decisione 2004/573/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, il Garante nazionale, raccomanda che per tutta la durata dell'operazione, i membri della scorta esponano la placca identificativa metallica e, al contempo, indossino fratini identificativi o altri segni distintivi che ne evidenzino chiaramente il ruolo e la funzione svolti nell'ambito dell'operazione.**

9

C. Informazione

Il Garante nazionale ha più volte espresso l'opinione che alle persone straniere raggiunte da un provvedimento di rimpatrio forzato debba essere assicurato un tempo di preavviso sufficiente per prepararsi sia da un punto di vista materiale che psicologico. Al contrario, in molti casi osservati, i cittadini stranieri trattenuti presso i Cpr, specialmente coloro che sono coinvolti in operazioni realizzate mediante voli charter, sono informati dell'avvio dell'operazione solo a ridosso della partenza dal Centro stesso: una simile modalità di fatto ostacola la possibilità di contattare il difensore per un aggiornamento della propria posizione giuridica e può quindi innescare reazioni violente da parte dei rimpatriandi che apprendono all'ultimo momento di stare per essere rimpatriati senza avere rassicurazioni da parte del loro avvocato circa la regolarità della procedura¹⁹.

A tale proposito, in numerose occasioni, i rimpatriandi hanno espresso ai monitor dubbi e preoccupazioni circa la supposta illegittimità del loro rimpatrio dal momento che per esempio erano in attesa che l'Autorità giudiziaria si pronunciasse sul loro ricorso avverso il rigetto della richiesta di asilo. Senza entrare nel merito dei singoli casi specifici, in linea generale deve essere osservato come la persona privata della libertà personale dovrebbe poter sempre avere l'opportunità di accedere al proprio rappresentante legale, anche nella fase di realizzazione fisica del rimpatrio, al fine di avere informazioni complete ed esaustive ed evitare

¹⁹ Come nel caso di un cittadino straniero di nazionalità tunisina in data 4 gennaio 2021 per il quale è stato necessario prolungare un'immobilizzazione a terra all'interno del Cpr di Ponte Galeria (Roma) nelle fasi immediatamente precedenti il trasferimento all'aeroporto di Fiumicino nel corso di un'operazione di rimpatrio. Difficoltà di comunicazione hanno reso ancora più problematico l'episodio. L'intervento di un mediatore del Centro ha consentito di comprendere che il cittadino tunisino chiedeva di poter comunicare telefonicamente con il proprio avvocato e che fossero esibiti dei documenti che erano stati trasmessi per via telematica al Centro stesso in quelle ore.



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

la maturazione di convincimenti che rischiano di determinare atteggiamenti oppositivi e percezioni di insicurezza.

Secondo il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt), consentire a una persona di prepararsi in anticipo rispetto al rimpatrio oltre che a costituire l'approccio più dignitoso è anche quello più efficiente in termini di minimizzazione dei rischi soprattutto nella delicata fase del pre-partenza²⁰.

L'ipotesi è di incrementare i servizi di supporto socio-psicologico per preparare le operazioni di rimpatrio, avvalendosi anche delle professionalità presenti nei Cpr²¹.

Inoltre, anche al fine di favorire contatti con il Paese di origine nell'imminenza del rimpatrio, dovrebbero essere previste prassi di utilizzo regolato dei cellulari durante l'operazione che, invece, in molti casi vengono sottratti dalla disponibilità dei rimpatriandi senza che a questi ultimi sia concessa la possibilità di effettuare almeno un'ultima chiamata una volta appresa l'imminenza del rimpatrio²².

Il Garante nazionale intende acquisire elementi di chiarimento sul punto, incoraggiando la sperimentazione di modalità tali da consentire ai rimpatriandi di entrare in contatto con familiari o con persone di fiducia per avvisarli del loro imminente rimpatrio.

Da un punto di vista sostanziale, in collegamento a quanto evidenziato sopra e al fine di assicurare pieno rispetto della dignità dei cittadini stranieri e del loro diritto²³ a comprendere ogni momento della procedura coercitiva messa in atto nei loro confronti²⁴, **il Garante Nazionale raccomanda che:**

3. la data della partenza sia comunicata preventivamente agli interessati, in modo da consentire loro di organizzarsi per il viaggio, verificare la restituzione di tutti gli effetti personali trattenuti

²⁰Lo standard 41 contenuto nell'Estratto dal 13° Rapporto Generale del Cpt, pubblicato nel 2003 prevede che «Le operazioni di allontanamento di stranieri devono essere precedute da misure atte ad aiutare gli interessati a organizzare il loro ritorno, particolarmente dal punto di vista familiare, professionale e psicologico. Il Cpt ha notato che la minaccia costante di espulsione forzata che pesa sugli stranieri detenuti che non hanno ricevuto alcuna informazione preliminare sulla data del loro allontanamento può provocare uno stato di angoscia che raggiunge la massima intensità durante l'espulsione e può spesso degenerare in crisi violente ed escandescenze».

²¹ Molto spesso invece gli Enti gestori hanno riferito al Garante nazionale di essere stati informati dei rimpatri solo ai fini della preparazione degli effetti personali.

²² Questo problema si lega anche all'utilizzo dei cellulari all'interno dei Cpr che, come è noto, presenta molte difformità sul territorio nazionale.

²³ Dal Codice di Condotta per operazioni congiunte di rimpatrio forzato coordinate da Frontex (2013):

«Article 5 Cooperation with returnees.

1. The competent authorities of the MSs as well as the other participants, taking into account individual risk assessments, shall seek cooperation with each returnee at all stages of the JRO in order to avoid, or limit to the minimum extent necessary, the use of force.

2. The competent authorities of the MSs are expected to give sufficient and clear information to the returnees about the JRO, including the possibility to lodge a complaint concerning alleged ill-treatment during the operation.»

²⁴ In merito al contenuto dell'informativa, le Linee guida elaborate da Frontex per i voli congiunti a maggio 2016 prevedono, in via esemplificativa e non esaustiva, che ai rimpatriandi in partenza dal Centro siano comunicati i motivi del trasferimento, le tappe del viaggio e le fasi della procedura, la realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui suoi bagagli, il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di necessità. Paragrafo 5.7 del documento consultabile all'indirizzo:

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf.



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

all'ingresso nel centro, preparare in condizioni dignitose i propri bagagli, avvisare i familiari o comunque le persone di fiducia e/o l'avvocato per venire a conoscenza di eventuali aggiornamenti riguardanti la propria posizione giuridica;

4. al più tardi al momento dell'avvio dell'operazione, i cittadini stranieri sottoposti alla procedura siano informati di tutte le varie fasi, incluse le diverse tappe del viaggio, i tempi di permanenza negli eventuali scali, il luogo e l'orario indicativo di arrivo nel Paese d'origine, la realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui bagagli, il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di rifiuto o opposizione al rimpatrio.

D. Locali utilizzati presso lo scalo aeroportuale di Palermo nei voli charter verso la Tunisia

Come è noto, presso l'aeroporto di Palermo si svolgono le audizioni consolari di tutte le operazioni di rimpatrio nazionali realizzate tramite charter per la Tunisia: operazioni che costituiscono la stragrande maggioranza di quelle organizzate tramite charter in Italia. Per l'espletamento delle operazioni che prevedono, oltre all'audizione consolare vera e propria, le verifiche di sicurezza sui contingenti provenienti da Cpr diversi da quello di Roma Ponte Galeria, la consumazione dei pasti e l'attesa per il completamento degli adempimenti burocratici relativi anche al decollo verso la Tunisia, vengono impiegate mediamente tre ore. La permanenza in quest'area – più volte segnalata dal Garante nazionale come inadeguata – continua a essere motivo di preoccupazione: le criticità riguardano la configurazione, lo stato di manutenzione e l'arredo degli spazi utilizzati presso l'aeroporto del capoluogo siciliano, con inevitabile e grave pregiudizio della dignità di chiunque sia costretto a sostarvi, persone da rimpatriare e personale di scorta compreso.

Questi ambienti sono inadeguati sia per quanto riguarda le condizioni materiali degradate e l'assenza di minimali arredi e servizi, sia per quanto concerne il livello di sicurezza degli spazi.

A questo proposito, lo scorso 4 gennaio 2021 nel corso di un'operazione di rimpatrio forzato monitorata dal Garante nazionale, un cittadino tunisino si è reso protagonista di un grave episodio di autolesionismo provocandosi diverse ferite sulle braccia tramite i bordi taglienti degli infissi in alluminio dei bagni all'interno del container di servizio collocato a fianco dei locali adibiti ai controlli di sicurezza e alle audizioni. Lo stesso, prontamente soccorso dal personale operante e medicato dal personale medico in servizio con il dispositivo di scorta, è stato successivamente trasferito nel più vicino nosocomio tramite ambulanza affinché gli fossero prestate cure specifiche e controlli più approfonditi. Naturalmente ciò ha comportato, oltretutto, l'interruzione dell'operazione di rimpatrio del singolo e un ritardo, seppur contenuto, sull'intera operazione di rimpatrio. Il Garante nazionale ha avuto modo nell'immediatezza dell'incidente di esaminare i locali di servizio ove questo era accaduto, constatandone oltre all'usura, con distacco di frammenti ferrosi arrugginiti, anche una serie di potenziali pericoli derivanti da bordi taglienti e spigoli vivi. Evidentemente tale soluzione non è compatibile con i livelli minimi di sicurezza rispetto alla prevenzione di episodi di autolesionismo.

Il Garante nazionale chiede se tale container/servizi sia ancora collocato presso lo scalo aeroportuale e sia ancora utilizzato nelle operazioni di rimpatrio.

Inoltre, continua a essere utilizzato quale "ambiente d'attesa" il locale semi interrato aperto su due lati simile a un garage, esposto alle diverse condizioni climatiche e totalmente inadatto a ospitare un gruppo elevato di persone che possono essere costrette a sostarvi anche per diverse ore. In tale ambiente viene normalmente consumato il pranzo al sacco distribuito dopo l'audizione consolare, con i migranti il più delle volte in piedi o seduti per terra, in quanto tale area è priva di sedute; è sprovvista altresì di servizi igienici.



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

In estrema sintesi, per tutte le persone coinvolte nel rimpatrio forzato, comprese le scorte di Polizia, l'operazione avviene sostanzialmente all'aperto, d'estate e d'inverno. Ciò accade ormai da diversi anni (e comunque almeno dal 2016, anno in cui il Garante nazionale ha cominciato a monitorare le operazioni di rimpatrio forzato) e quindi non possono più essere prese in considerazione ragioni di natura emergenziale essendo il fenomeno delle migrazioni e dei relativi rimpatri strutturale. Da qui la necessità che vengano adottate conseguenti soluzioni strutturali di medio/lungo periodo.

Sempre relativamente alle condizioni materiali dei locali utilizzati per la fase di pre-partenza, sono stati rilevati profili di criticità anche in altri scali aeroportuali. Per esempio, a Catania, scalo del volo charter congiunto di rimpatrio verso il Gambia realizzato il 30 gennaio 2019, l'ambiente utilizzato per le verifiche di sicurezza era un container che non garantiva condizioni di riservatezza. Inoltre, come constatato anche a Bari nel volo charter di rimpatrio verso la Nigeria realizzato il 30 marzo 2019, non era presente un locale idoneo per le visite mediche.

Ciò considerato, il Garante nazionale ribadisce la Raccomandazione già formulata in precedenza alle Autorità responsabili affinché:

5. **i locali utilizzati per le operazioni pre-partenza presso lo scalo aeroportuale di Palermo e presso tutti gli scali aeroportuali siano riportati in un buono stato di manutenzione e pulizia, resi adatti a riparare e isolare chi vi sosta da qualsiasi condizione climatica, muniti di un ambiente per le esigenze sanitarie, dotati di sedie e tavoli in quantità sufficiente al numero dei rimpatriandi e degli operatori di scorta, nonché provvisti di bagni direttamente accessibili e distributori di snack e bevande;**
6. **gli ambienti utilizzati per le verifiche di sicurezza siano riscaldati e areati, assicurino condizioni di riservatezza e arredi idonei a rispettare la dignità della persona.**

12

Qualora, presso lo scalo di Palermo, per la vetustà dei locali, nonché per le intrinseche caratteristiche strutturali, siano impossibili o comunque non realizzabili nell'immediato interventi migliorativi nel senso sopra indicato, le Autorità competenti sono invitate a individuare nell'ambito dello stesso scalo aeroportuale, o in un'altra località, un'area alternativa che possa corrispondere alle condizioni minime di sicurezza e di dignità delle persone coinvolte nell'operazione.

E. Uso delle misure coercitive

L'uso delle misure coercitive – in particolare, delle fascette in velcro applicate ai polsi dei rimpatriandi – è un aspetto che preoccupa il Garante nazionale, come già in passato evidenziato. Innanzitutto, sotto il profilo di coerenza con i parametri di necessità, proporzionalità e ricorso come misura di ultima istanza.

Così come evidenziato nell'ultimo Rapporto, in passato il Garante nazionale ha potuto apprezzare una riduzione del loro utilizzo, almeno in alcune operazioni, nel corso delle quali le fascette in velcro sono state utilizzate per un periodo limitato di tempo durante la fase di imbarco nell'aeromobile. Tuttavia, recentemente, l'utilizzo di tale strumento coercitivo è tornato a essere sistematico e applicato automaticamente e in via preventiva nei confronti di tutti i rimpatriandi coinvolti nell'ambito della medesima operazione, senza tener conto dei diversi atteggiamenti individuali espressi e a prescindere da un'eventuale opposizione e/o resistenza al rimpatrio cui dover far fronte.



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

Si è osservato, infatti, che nella quasi totalità delle operazioni di rimpatrio monitorate i rimpatriandi per quasi tutta la durata delle fasi a terra fino praticamente al decollo dell'aereo sono rimasti sistematicamente con le fascette applicate ai polsi subendo quindi per un periodo prolungato di tempo l'imposizione di dispositivi di contenzione²⁵.

A questo proposito deve essere fermamente ribadito che gli standard internazionali in tema di uso della forza e delle misure coercitive nelle operazioni di rimpatrio forzato²⁶ sono concordi nello stabilire la necessità di una valutazione individuale del rischio basata sul comportamento della singola persona e l'utilizzo dei mezzi di coercizione «...nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione 573/2004/CE)²⁷.

Parimenti, tale approccio volto al non utilizzo di mezzi di coercizione nei confronti di cittadini stranieri che si dimostrino collaborativi, deve essere adottato anche nel corso dei trasferimenti in pullman dai Centri di trattenimento agli scali aeroportuali²⁸.

A ciò deve aggiungersi che, sulla base dell'osservatorio europeo di cui il Garante dispone, partecipando sia alle attività del Pool europeo dei monitor dal 2018, sia alle attività di formazione del progetto *Forced Return European Migration* (Frem III) coordinato dall'istituto Icmpd per conto di Frontex e dell'Agenzia europea dei diritti fondamentali (Fra) dal 2017, la prassi di uso intensivo e generalizzato delle fascette in velcro o di altri mezzi di coercizione è sconosciuta ai dispositivi di scorta di altri Paesi europei, come peraltro facilmente osservabile anche nel corso delle operazioni congiunte (Jro) a cui l'Italia sovente partecipa.

Tale utilizzo dei mezzi di coercizione, massivo e indiscriminato, difforme dai principi di necessità, proporzionalità, uso ragionevole e ricorso in ultima istanza, non basato su una valutazione individuale del rischio sottoposta a una verifica continua nel corso dell'operazione, come più volte richiamato dal Garante nazionale – è illegittimo e costituisce una lesione della dignità umana come indicato dalla Corte Edu in numerose pronunce²⁹.

²⁵ Tale constatazione è riportata nelle *checklist* elaborate in esito all'attività di monitoraggio dai monitor. In particolare, nelle operazioni di rimpatrio verso la Tunisia i monitor hanno osservato che, se si eccettua il tempo dell'audizione consolare della durata di circa una decina di minuti, i rimpatriandi, in alcuni casi fin dalle prime ore del mattino, sono rimasti costantemente con le fascette in velcro applicate ai polsi, in qualche caso anche durante la consumazione del pasto.

²⁶ Si vedano le Linee Guida Frontex per le operazioni congiunte di rimpatrio forzato mediante volo coordinato da Frontex: punto 5.6 «*The use of coercive measures must not be systematic and must be justified in each case by an individual risk assessment*».

²⁷ E pur considerando il "rischio di fuga" tra le motivazioni che possono giustificare l'adozione di una misura coercitiva è previsto che tale pericolo non sia meramente ipotetico ma "serio" e "immediato", si veda articolo 6 del Codice di condotta Frontex (2013).

²⁸ Secondo gli standard elaborati specificatamente dal Cpt per il trasporto delle persone detenute (n.b. di natura penale) «*The application of handcuffs and/or body belts to detainees during transportation should only be resorted to when the risk assessment in an individual case clearly warrants it*» (da Scheda tematica sul trasporto delle persone detenute elaborata dal CptT a giugno 2018). A ciò si aggiunga che le misure di sicurezza adottate nei confronti dei cittadini stranieri nei trasferimenti all'interno dello scalo aeroportuale tra i vari ambienti indicati nel Paragrafo D prevedono sistematicamente, oltre all'utilizzo delle fascette per il blocco dei polsi, l'accompagnamento sottobraccio da parte dei due operatori di scorta responsabili.

²⁹ Caso *Selmouni v. France*, sentenza del 28 luglio 1999 para. 99, *Berlinski v. Poland* sentenza del 20 giugno 2002 paragrafi 59-65. «*In respect of a person deprived of his liberty, recourse to physical force which has not been made strictly*



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

- 7. Pertanto, il Garante nazionale raccomanda che nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato sia fatto ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive nel pieno rispetto degli standard europei e internazionali che ne consentono l'utilizzo solo come misura di ultima istanza, in caso di stretta necessità nei confronti «dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione (CE) 573 del 2004³⁰) o in caso di serio e immediato rischio di fuga o di danno all'integrità fisica dello straniero stesso (autolesionismo) o di terze persone o di danni alla proprietà (articolo 6 del Codice di condotta Frontex per le operazioni congiunte di rimpatrio 2013), senza sistematicità e sulla base di una valutazione individuale e dinamica del rischio (Linee Guida Frontex su voli congiunti maggio 2016).**

Il Garante nazionale è consapevole dei rischi connessi all'espletamento di tali operazioni e, pertanto, nello spirito cooperativo e preventivo che caratterizza l'istituzione, invita all'adozione di un percorso di gradualità e progressiva eliminazione dell'utilizzo delle fascette, nonché di sperimentazione del loro non impiego per una valutazione comune degli esiti della loro progressiva disapplicazione.

Inoltre, in relazione alle ipotesi in cui vi sia necessità di contenere una persona che rifiuti o si opponga all'allontanamento, il Garante nazionale evidenzia l'importanza che il personale sanitario presente nelle operazioni svolga una costante attività di monitoraggio diretta a verificare le modalità di attuazione della manovra e le condizioni di salute della persona sottoposta a una simile misura³¹.

- 8. Il Garante nazionale raccomanda che, al fine di prevenire incidenti, gli interventi di contenzione che implicino un uso intensivo della forza siano sempre monitorati da personale medico che**

necessary by his/own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3».

³⁰ Nelle linee guida elaborate per le operazioni di rimpatrio congiunte contenute nell'allegato alla decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 29.04.2004 riguardo all'utilizzo delle misure coercitive è previsto che:

- a) Le misure coercitive sono eseguite nel rispetto dei diritti individuali dei rimpatriandi.
- b) La coercizione può essere esercitata nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento. Tutte le misure coercitive devono essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza. Si devono preservare la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando. Di conseguenza, in caso di dubbio, l'operazione di allontanamento che richiede l'esecuzione di misure coercitive legali a causa della resistenza e della pericolosità del rimpatriando è sospesa in applicazione del principio secondo il quale «un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo».
- c) La misura coercitiva applicata non deve compromettere o minacciare la facoltà di respirare normalmente del rimpatriando. Se vi è uso della forza, si deve assicurare che il rimpatriando rimanga con il torace in posizione verticale e che nulla opprima o interferisca con il suo torace impedendogli di respirare normalmente.
- d) I rimpatriandi che oppongono resistenza possono essere immobilizzati con mezzi che non ledano la loro dignità o integrità fisica.
- e) Lo Stato membro organizzatore e ciascuno Stato membro partecipante stabiliscono di comune accordo, prima dell'operazione di allontanamento, un elenco di misure restrittive autorizzate. È vietato l'uso di sedativi per facilitare l'operazione, ferme restando le misure di emergenza volte a garantire la sicurezza del volo.
- f) Il personale della scorta deve essere informato delle misure restrittive autorizzate e vietate e deve conoscerle».

³¹ Nella pratica si è invece osservato che anche in occasione di prolungate immobilizzazioni a terra dei rimpatriandi le operazioni siano praticate senza alcun coinvolgimento e intervento dello staff medico. Una simile circostanza si è, per esempio, verificata nel volo di rimpatrio realizzato il 30-31 marzo 2019 per la Nigeria durante il quale un cittadino nigeriano che rifiutava di imbarcarsi è stato contenuto a terra da quattro poliziotti dalle 13.15 alle 13.40. Durante tutto il periodo di bloccaggio a terra il personale sanitario che si trovava già imbarcato nell'aeromobile non è mai intervenuto al fine di verificare le condizioni fisiche della persona.



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

verifichi costantemente le condizioni di salute della persona e se la medesima sia in grado di sopportare ulteriormente la misura coercitiva messa in atto nei suoi confronti.

In merito agli strumenti coercitivi utilizzati, deve altresì essere rilevato che in talune occasioni nelle fasi a terra i monitor hanno rilevato l'utilizzo di manette in metallo. Simile circostanza è stata in particolare osservata nel corso delle operazioni congiunte di rimpatrio verso la Nigeria realizzate il 30 marzo 2019, il 18 aprile 2019, il 22 giugno 2019, il 21 settembre 2019 e il 30 novembre 2019. In tali occasioni le manette sono state applicate nella maggior parte dei casi per un periodo prolungato di tempo per bloccare le persone ai sedili dell'auto impiegata per il trasferimento in aeroporto.

Il Garante nazionale osserva che le indicazioni contenute nei telegrammi operativi di organizzazione delle operazioni prevedono che il servizio di scorta debba essere svolto senza arma e manette di sicurezza in dotazione. Chiede pertanto chiarimenti in merito.

F. Tutela della salute e assistenza sanitaria

Gli aspetti relativi alla tutela della salute sono stati ampiamente considerati nel precedente Rapporto. Ci si limita pertanto a ribadire la necessità che, conformemente agli standard internazionali in materia, tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio forzato siano sottoposte a una preventiva verifica medica e che una copia delle relative schede sanitarie, in particolare di coloro che presentino particolari problemi di salute o che abbiano determinate necessità terapeutiche, sia resa disponibile al personale sanitario presente nell'operazione per un'adeguata presa in carico.

15

In esito a quanto osservato nel corso di alcune operazioni, il Garante nazionale evidenzia che l'attestazione medica di idoneità al rimpatrio deve essere aggiornata qualora, successivamente al suo rilascio che può avvenire anche parecchie ore prima dell'avvio dell'operazione, si verifichi un evento critico, quale un malore, un infortunio, un episodio autolesionistico, un intensivo uso della forza e dei mezzi di coercizione.

A tale proposito, con particolare riferimento alle cautele da adottare nei confronti di persone a rischio suicidario o con tendenze autolesionistiche, si richiama il principio espresso dal Cpt in occasione del monitoraggio di un volo rimpatrio realizzato dalla Germania verso l'Afghanistan nel 2018: «The CPT recommends that the German authorities ensure that persons at risk of selfharm and/or suicide or with mental health problems undergo a comprehensive medical assessment, including by an independent mental health professional, if appropriate, before a conclusion is drawn on whether these persons be deemed as "fit to travel"»³².

Inoltre, si è osservato che in qualche operazione non è stato rispettato il principio di continuità terapeutica.

9. Il Garante nazionale rinnova la Raccomandazione che sia sempre garantita la continuità di trattamenti o comunque di programmi terapeutici almeno per tutta la durata dell'operazione di rimpatrio forzato³³.

³² <https://rm.coe.int/1680945a2d>

³³ Per esempio nell'operazione realizzata il 30 gennaio 2020 verso la Tunisia non è stata garantita la terapia con metadone a uno dei rimpatriandi, secondo quanto riportato al monitor, a causa della sopravvenuta mancata disponibilità all'interno del Centro.



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

G. Tutela minore età

Come già indicato, il Garante nazionale riceve periodicamente l'elenco dei cittadini inseriti nelle liste delle persone da rimpatriare tramite voli charter.

In non rare occasioni il Garante nazionale ha constatato che nell'elenco dei cittadini tunisini erano inclusi soggetti minori per i quali, come noto, la legge italiana non prevede l'allontanamento. In alcuni casi, su segnalazione del Garante nazionale, i relativi rimpatri sono stati sospesi e le posizioni individuali rivalutate, ma in altri l'operazione è stata comunque realizzata sulla base della considerazione che in atti era rimasta indicazione dell'età dichiarata al momento dell'identificazione anche se poi era stata oggetto di successivo accertamento. A questo proposito, la circostanza che la data registrata in atti nella prima identificazione non venga modificata può essere sintomatica di verifiche sommarie effettuate senza le garanzie sostanziali e procedurali previste dall'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 introdotto dalla legge 7 aprile 2017 n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". In più di un caso si è infatti avuto conferma che le situazioni di incertezza sull'età erano state risolte dalle competenti autorità territoriali tramite la realizzazione all'esame auxologico che, come è noto, a seguito dell'approvazione della sopraindicata normativa può essere disposto solo su disposizione della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e comunque nell'ambito di un esame olistico di natura multidisciplinare. In base alla legge, l'accertamento dell'età non deve limitarsi all'esame fisico del soggetto ma riguardare anche valutazioni relative allo sviluppo e alla maturazione psichica della persona.

16

Il Garante nazionale ritiene che sia irrispettoso delle Istituzioni raccomandare che non si proceda mai al rimpatrio di minori stranieri non accompagnati, nel pieno rispetto dei divieti di espulsione e respingimento stabiliti dall'articolo 19 del T. U. Imm.. Confida nel puntuale adempimento di tale precetto e si limita pertanto a raccomandare che:

- 10. l'accertamento dell'età venga effettuato in conformità con la disciplina stabilita dall'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, che nel caso di fondati dubbi prevede un procedimento a cura dell'Autorità giudiziaria con specifiche e puntuali garanzie a tutela dell'interessato.**

Raccomanda inoltre che:

- 11. gli elenchi dei rimpatriandi rechino dati anagrafici aggiornati rispetto all'espletamento di nuove procedure di identificazione.**

H. Meccanismo di reclamo Frontex

Parimenti a quanto osservato nei precedenti Rapporti relativi a operazioni di rimpatrio forzato congiunte realizzate con il supporto dell'*Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, comunemente nota come Frontex, il Garante nazionale rileva come il meccanismo di reclamo, attualmente disciplinato dall'articolo 111 del Regolamento (ue) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019 relativamente al funzionamento dell'Agenzia sia completamente ineffettivo.



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

Malgrado sia stata prodotta una copiosa mole di materiale divulgativo in varie versioni linguistiche, di fatto tale documentazione non viene resa disponibile e ai rimpatriandi non viene fornita alcuna informazione relativamente a tale possibilità.

In base ai dati forniti dall'Agenzia al Garante nazionale dal 2016 al 26 marzo 2021, Frontex ha ricevuto solamente tre reclami riguardanti l'Italia e nessuno di questi era riferito ad attività di rimpatrio forzato³⁴.

Il Cpt nel Rapporto annuale 2017³⁵ ha sottolineato che i meccanismi effettivi di reclamo sono una garanzia fondamentale per contrastare maltrattamenti e ha specificato che «they should be available, accessible, confidential/safe, effective and traceable. As part of these guarantees, persons deprived of their liberty should promptly receive information, both orally and in writing, about all avenues of complaint, in a language they can understand. However, during the present return operation, none of the returnees was informed about this right, nor were they told how to make a complaint, and there were no complaints forms provided during the flight, rendering the right to complain ineffective in practice. The CPT recommends that the German authorities provide adequate information to returnees on how to make a complaint, both orally and in writing, in a language they can understand, prior to the departure of the flight. The complaints mechanism should be made accessible and effective in practice».

12. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda alle Autorità responsabili di informare i rimpatriandi tempestivamente, e comunque prima della loro partenza, in una lingua e con modalità a loro comprensibili relativamente alla possibilità di denunciare violazioni dei loro diritti fondamentali nel corso di una procedura di rimpatrio forzato realizzata con il supporto di Frontex.

17

Nel presentare questo Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni monitoraggio rappresenta intrinsecamente un elemento di collaborazione con le Istituzioni, ringrazia il Ministero dell'interno e, in particolare, le articolazioni dipartimentali interessate alle operazioni qui riportate, nonché i capi scorta e il personale che ha operato, per la disponibilità e la cooperazione offerta durante i monitoraggi.

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 trenta giorni. Il Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante, senza alcuna indicazione di nomi, trascorsi i trenta giorni indicati, insieme alle risposte che saranno pervenute in tale data.

Roma, 31 agosto 2021

Mauro Palma

³⁴ Tutti e tre sono stati ritenuti inammissibili poiché non riguardavano l'attività dell'Agenzia (uno riguardava un tunisino nato in Italia e cresciuto in Tunisia che chiedeva di tornare in Italia e gli altri due delle cittadine straniere respinte in frontiera).

³⁵ <https://rm.coe.int/16807bc1cf>