



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

**Rapporto sul monitoraggio di un volo charter congiunto
per il rimpatrio di cittadini nigeriani operato dal Ministero dell'interno italiano con il supporto
dell'Agenzia Frontex**

(23 febbraio 2017)

Vista la designazione del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante NPL) quale organo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, di cui all'articolo 8 punto 6 della direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, una delegazione dell'Ufficio del Garante NPL, ha proceduto a monitorare, il 23 febbraio 2017, un volo charter congiunto organizzato dal Ministero dell'Interno e coordinato da Frontex destinato al rimpatrio di cittadini nigeriani provenienti dall'Italia, dal Belgio e dalla Germania.

Contesto del monitoraggio e partecipazione del monitor

Il Garante NPL ha ricevuto notizia del volo di rimpatrio il giorno 10 febbraio 2017 tramite telegramma.

L'operazione ha riguardato complessivamente 43 cittadini nigeriani provenienti dai Centri di identificazione e espulsione (CIE) di Torino (12) e Caltanissetta (21), dalla Germania (7) e dal Belgio (3). Il volo charter congiunto, organizzato dal Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere – del Ministero dell'interno, è stato operato sulle tratte Roma (Fiumicino) - Palermo (Punta Raisi), Palermo (Punta Raisi) - Roma (Fiumicino) - Lagos (Nigeria). L'aeromobile è decollato da Roma Fiumicino alle 15,15 ed è giunto a Lagos intorno alle ore 21.00. L'aereo è ripartito alle 22.30 circa da Lagos, dopo aver consegnato tutti i cittadini rimpatriati alle autorità locali, ed è rientrato alle 04.15 del 24 febbraio 2017 a Roma Fiumicino.

L'operazione nel suo complesso è stata monitorata da due delegazioni (in seguito indicata come "monitor") dell'Ufficio del Garante NPL; la prima, formata da M. B. e S. C., ha monitorato il trasporto dei cittadini nigeriani provenienti dal CIE di Caltanissetta da Palermo a Roma (compresi i controlli effettuati presso l'aeroporto di Palermo) e, successivamente ha monitorato il trasporto di tutti i cittadini nigeriani coinvolti nell'operazione di rimpatrio forzato da Roma a Lagos. La seconda delegazione composta da E. A. e G. S. ha monitorato i controlli di sicurezza dei cittadini nigeriani provenienti dal CIE di Torino presso il CIE di Ponte Galeria. Il monitoraggio dell'operazione nella fase di pre-partenza presso il CIE di Torino nella giornata del 22 febbraio è stato operato dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte su richiesta del Garante Nazionale. Dalle informazioni acquisite dal Garante NPL, la fase dell'operazione di rimpatrio svoltasi presso il CPR di Torino non ha evidenziato alcuna criticità.

Complessivamente il monitoraggio ha riguardato con osservazione diretta le fasi operative di seguito indicate:

*via San Francesco di Sales, 34 – 00165 Roma
segreteria@garantentpl.it – (+39) 068791741*



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

- Imbarco dei cittadini nigeriani presso il CIE di Torino (22 febbraio 2017);
- Aeroporto di Roma Fiumicino, raduno e successivo imbarco della scorta con destinazione aeroporto di Palermo Punta Raisi;
- Palermo Punta Raisi aeroporto, verifiche di sicurezza, imbarco e volo per Roma Fiumicino dei cittadini nigeriani da rimpatriare provenienti dal CIE di Caltanissetta;
- CIE di Roma - Ponte Galeria, arrivo dei cittadini nigeriani provenienti dal CIE di Torino, verifiche e controlli di sicurezza, salita sull'autobus per il successivo trasferimento all'aeroporto di Roma Fiumicino;
- Roma Fiumicino aeroporto, imbarco di rimpatriandi provenienti dal CIE di Roma- Ponte Galeria e da altri due Paesi della U.E., Germania e Belgio;
- Fase di volo Roma – Lagos;
- Lagos aeroporto: procedura di presa in consegna dei cittadini nigeriani da parte delle autorità locali.

Cooperazione da parte del Ministero dell'Interno

Il livello di cooperazione da parte del Ministero dell'interno ed in particolare della Polizia di Stato è stato efficace. Il monitor ha avuto accesso a tutti i luoghi interessati dalle operazioni monitorate (controlli di sicurezza, operazioni di imbarco e sbarco dei cittadini nigeriani e alle audizioni da parte delle Autorità consolari etc.) nei vari aeroporti e ha assistito alle operazioni di consegna dei cittadini nigeriani alle autorità locali.

Quest'ultima operazione ha avuto luogo a bordo del velivolo. Il Garante NPL deve rilevare ancora una volta che tale prassi è in contrasto con le previsioni richiamate al punto 5 lettera f dell'allegato alla decisione 573 del Consiglio dell'Unione Europea del 29 aprile 2004 e, in accordo con quanto ritenuto anche da altri organismi indipendenti di monitoraggio quali il CPT, e come già esposto in precedenti rapporti, alcuni dei quali anche pubblicati sul sito del Garante nazionale, considera che, anche al fine di garantire una migliore valutazione dell'effettività delle garanzie da assicurare alle persone riconsegnate alle autorità locali,

1. **sia necessario che le operazioni di consegna avvengano al di fuori dell'aeromobile, in uffici a terra e che sia consentito, a chi effettua il monitoraggio, di avere informazioni anche dalle autorità locali che assumono la responsabilità delle persone consegnate circa le destinazioni prevista per esse.**

Contatto con il personale e informazioni ricevute

Il giorno precedente il volo, mercoledì 22 febbraio 2017, il monitor ha partecipato al briefing dei capi scorta tenutosi presso la direzione centrale della Polizia di Stato dove sono state descritte le varie operazioni di sicurezza e date informazioni e disposizioni in merito all'operazione di rimpatrio; nell'occasione al monitor è stato consegnato un primo elenco di cittadini nigeriani da rimpatriare. Al briefing non era presente il rappresentante della compagnia aerea proprietaria del charter individuato per l'operazione; si apprendeva a questo proposito che il velivolo era stato affittato dalle autorità belga partecipanti all'operazione congiunta.

*via San Francesco di Sales, 34 – 00165 Roma
segreteria@garantentpl.it – (+39) 068791741*



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

Il primo contatto con il personale di scorta impegnato nell'operazione di rimpatrio forzato (ORF) è avvenuto presso l'aeroporto di Fiumicino dove l'aereo è partito alla volta di Palermo Punta Raisi.

Staff impiegato nella ORF monitorata

Il dispositivo di scorta era formato da 90 persone appartenenti alla Polizia di Stato. Vi erano, inoltre, un medico ed una infermiera provenienti dai ruoli tecnici della Polizia di Stato, che hanno garantito il presidio sanitario in due sequenze diverse: due dello staff sanitario a Palermo a cui si sono succeduti un medico e un infermiere dello staff sanitario a Roma che ha seguito il volo sino a Lagos.

Si rileva che nello staff impiegato non vi erano interpreti. Il Garante NPL ritiene che la comprensione di ciascuna fase di un'operazione delicata quale è una ORF da parte dei soggetti coinvolti possa essere di aiuto a diminuire tensioni e facilitare l'operazione stessa. Ricorda, inoltre, che la comprensione di ciò che avviene e della procedura che viene applicata è diritto di ogni persona, qualunque sia il provvedimento a suo carico. La scorta tedesca, ad esempio, con un numero di gran lunga inferiore di rimpatriati rispetto alla scorta italiana aveva con sé un interprete.

- 2. Il Garante NPL rinnova e sollecita la raccomandazione in cui sia sempre assicurata la possibilità di rivolgersi alla persona soggetta a rimpatrio forzato in una lingua a lei comprensibile.**

Il personale non era armato, né in divisa e indossava abbigliamento informale; era riconoscibile attraverso fratini con la scritta "Polizia" ma non esposeva il distintivo metallico di identificazione normalmente in uso alle Forze di Polizia italiane (c.d. "placca"). A questo proposito

- 3. Il Garante NPL rinnova e sollecita la raccomandazione, in linea con quanto specificato anche nei telegrammi operativi del Dipartimento della P.S., sulla necessità che il personale operante sia identificabile non solo istituzionalmente, ma anche da un punto di vista personale e, seppur non nominalmente, vi sia l'esposizione del numero identificativo riportato sulla "placca" metallica sin dal primo contatto con le persone da rimpatriare e per tutta la durata dell'operazione.**

A tale proposito occorre ulteriormente fare rilevare che lo staff sanitario presente a Palermo e di supporto alle operazioni in loco non esposeva elementi di riconoscibilità della loro funzione. È invece, fondamentale che i cittadini rimpatriandi, in caso di necessità di natura sanitaria possano riconoscere immediatamente che è presente un presidio sanitario cui rivolgersi per avere assistenza.

- 4. Il Garante NPL raccomanda l'adozione di una misura che garantisca con chiarezza l'immediata riconoscibilità delle professionalità sanitarie per tutta la durata dell'operazione, anche nelle sue singole fasi di pre-partenza o di pre-ritorno.**

Si invita dunque l'Amministrazione dell'Interno a valutare soluzioni per migliorare la riconoscibilità degli operatori.



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

Uso di mezzi coercitivi

Il personale di scorta, conformemente a quanto indicato nel telegramma operativo, aveva in dotazione le **fascette in velcro** per l'immobilizzazione dei polsi dei rimpatriandi in caso di esigenze di sicurezza.

L'utilizzo di tali fascette è stato generalizzato senza alcuna considerazione rispetto alla situazione specifica. In particolare, i cittadini nigeriani provenienti dal CIE di Caltanissetta, in transito presso l'aeroporto di Palermo, sono stati immediatamente fascettati all'arrivo all'aeroporto e le suddette fascette sono state tolte solo nel pomeriggio quando l'aereo è partito da Roma Fiumicino alla volta di Lagos. Poiché l'aereo è ripartito da Palermo intorno alle 11,00 del 23 febbraio 2017 e successivamente è partito da Roma per Lagos intorno alle 15,15, nella migliore delle ipotesi, i cittadini nigeriani provenienti da Caltanissetta hanno avuto i polsi legati per più di quattro ore. Da osservare che sia i cittadini nigeriani provenienti dalla Germania, sia quelli provenienti dal Belgio giunti a bordo pista non erano stati fascettati.

In proposito, si richiama il principio per cui l'uso della forza e delle misure coercitive deve essere sempre proporzionato e non eccedere l'uso ragionevole della forza in osservanza dei diritti fondamentali e nel rispetto della dignità e integrità fisica secondo i principi espressi dall'art. 8 par. 4 della Direttiva rimpatri 115 del 2008. Ove gli Stati membri ricorrano – in ultima istanza – a misure coercitive per allontanare un cittadino di un paese terzo che oppone resistenza, tali misure sono proporzionate e non eccedano un uso ragionevole della forza. La Decisione (CE) 573 del 2004, nel dettare gli orientamenti per le operazioni congiunte nel suo allegato enuncia chiaramente che: "la coercizione può essere esercitata nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento". Poiché non risulta al Garante che nel corso dell'operazione monitorata si siano verificati tentativi o atti di resistenza attiva o passiva,

- 5. si è interessati a conoscere quali valutazioni siano state svolte nel caso specifico in relazione ai criteri di utilizzo dei mezzi coercitivi, anche in considerazione del fatto che, nel corso di un'operazione congiunta con il concorso di altri paesi, differenti prassi di utilizzo dei mezzi di contenzione (sia pur i meno invasivi, quali le fascette in velcro) possono far insorgere nei rimpatriandi sentimenti di frustrazione tali da tradursi in un fattore di rischio potenzialmente lesivo dell'operazione.**

Le fasi operative riguardanti le persone da rimpatriare nella ORF monitorata dal Garante NPL

a) aeroporto di Palermo, controlli di sicurezza.

I cittadini nigeriani provenienti dal CIE di Caltanissetta, erano in attesa nei bus presso lo spazio confinante all'accesso dei locali adibiti al controllo di sicurezza dell'aeroporto di Palermo. I controlli di sicurezza sui cittadini nigeriani hanno riguardato sia una verifica sulla persona che sugli indumenti al fine di rinvenire eventuali oggetti pericolosi atti a offendere o utilizzati per autolesionismo. Il controllo è stato esteso anche ai bagagli in loro possesso.



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

Il monitor ha assistito alla maggior parte dei controlli di sicurezza effettuati sui 21 cittadini provenienti dal CIE di Caltanissetta; ogni cittadino nigeriano è stato controllato da due agenti di scorta. All'interno dei locali adibiti ai controlli di sicurezza erano stati collocati 2 tappeti per appoggiare i piedi. Le verifiche sono state attuate in modo scrupoloso senza però costringere le persone a una totale nudità e quindi nel sostanziale rispetto della dignità delle persone. Va però evidenziato che, in alcuni casi, si è proceduto al contemporaneo controllo di sicurezza, nella stessa stanza, di coppie di cittadini nigeriani. Tale pratica, come già evidenziato in precedenti rapporti, va accuratamente evitata al fine di garantire ad ogni cittadino straniero controllato la necessaria privacy rispetto agli altri connazionali.

- 6. A tale proposito il Garante NPL chiede anche che il Dipartimento della P.S. valuti l'opportunità di adottare tecniche di controllo meno invasive della persona e altrettanto efficienti sul piano della sicurezza, normalmente usate da altri paesi europei nel corso di operazioni di rimpatrio forzato. Ad esempio, l'utilizzo di strumenti tecnici per la ricerca di oggetti metallici occultati che non obbligano a togliersi gli abiti (se non in minima parte), non solo sono maggiormente rispettosi della dignità della persona, ma contribuiscono a mantenere quel clima di fiducia e collaborazione presupposto del successo e della sicurezza di ogni operazione. La pratica oggi utilizzata del controllo manuale/visivo, essendo mutuata dalle tecniche di perquisizione di polizia giudiziaria, non appare funzionale in tal senso.**

Nel corso dei controlli di sicurezza, il Garante Nazionale ha appreso da alcuni operatori che la comunicazione relativa all'operazione di rimpatrio ai cittadini nigeriani presso il CIE di Caltanissetta erano state date un'ora prima della partenza; agli stessi erano stati forniti panini e acqua in apposite bustine di plastica per la colazione.

Come evidenziato già in precedenti rapporti, un troppo breve preavviso dato ai soggetti destinatari di un'operazione di rimpatrio forzato circa il suo avvio, oltre a non essere rispettoso del diritto di ogni soggetto di conoscere con congruo anticipo operazioni così importanti che lo riguardano direttamente al fine di potersi adeguatamente preparare e organizzare da un punto di vista materiale oltre che psicologico, rischiano di avere effetti deleteri sul successo dell'operazione in quanto, proprio perché "non annunciati", possono generare estremi tentativi di impedire con qualunque mezzo la realizzazione dell'operazione in una fase tanto delicata quale è quella del pre-ritorno o della pre-partenza.

A questo proposito il Garante NPL ,

- 7. raccomanda che a tutti i cittadini stranieri oggetto di un'operazione di rimpatrio forzato, sia data notizia dell'avvio dell'operazione almeno il giorno precedente la realizzazione dell'operazione stessa e che vi siano opportuni contatti con l'ente gestore del centro dove i cittadini di cui sopra sono ospitati al fine di avviare azioni di supporto materiale e psicologico.**

I controlli sono stati estesi anche agli effetti personali e alle borse le quali sono state successivamente etichettate per la loro identificazione, così come raccomandato in precedenza dal Garante NPL (vedasi rapporto monitoraggio del 26.01.2017).



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

Al termine del controllo i rimpatriandi sono stati fascettati e accompagnati a bordo del velivolo che è decollato dall'aeroporto di Palermo intorno alle ore 11,10 circa per atterrare a Roma Fiumicino aeroporto alle ore 12.15 circa.

b) arrivo all'aeroporto di Fiumicino e successivo imbarco.

A causa dei ritardi sui voli di connessione da Belgio e Germania, il personale di scorta, i rimpatriandi e il monitor NPL hanno sostato nella sala INAD fino alle ore 15.00 circa.

Va rilevato che durante la permanenza presso la sala INAD i cittadini nigeriani, nonostante non avessero dimostrato alcun atteggiamento ostile o non collaborante, hanno continuato ad essere contenuti con le fascette di sicurezza tranne che per l'espletamento delle esigenze fisiologiche. Vedi a questo proposito le considerazioni sopra espresse intorno al punto 5 circa l'utilizzo dell'uso dei mezzi coercitivi.

Le procedure di imbarco sono state effettuate intorno alle 15,15 e si sono svolte senza incidenti. I rimpatriati provenienti da Belgio e Germania sono saliti a bordo non fascettati a differenza dei rimpatriandi accompagnati dalla scorta italiana che ha consentito a togliere le fascette solo successivamente all'imbarco, durante la fase di take off (ore 15,30 circa).

c) fase di volo.

Nella fase di volo, in cui non ci sono stati incidenti né momenti di tensione, l'utilizzo della toilette da parte dei cittadini nigeriani veniva consentito con l'accompagnamento del personale di scorta che impediva una chiusura totale della porta, tramite interposizione del piede, al fine di lasciare uno spiraglio di visibilità all'interno, per il controllo della persona al rischio di atti di autolesionismo. Tuttavia, in alcuni casi, l'apertura risultava esageratamente ampia impedendo la necessaria riservatezza alla persona nell'espletamento delle funzioni fisiologiche.

- 8. A tale proposito, il Garante invita il Ministero dell'Interno a sensibilizzare gli operatori delle scorte affinché sia garantita ai rimpatriandi la necessaria riservatezza nella fruizione delle toilette di bordo.**

d) L'arrivo a Lagos e consegna dei rimpatriandi alle autorità locali

L'arrivo a Lagos è avvenuto intorno alle ore 21.00.

Le operazioni di consegna dei cittadini stranieri alle Autorità locali nigeriane si sono svolte senza criticità. In particolare, alcuni funzionari di polizia nigeriani sono saliti a bordo e hanno intrattenuto brevi colloqui con tutti i rimpatriati al fine della compilazione di un modulo di registrazione dei dati anagrafici e per il rilevamento delle impronte digitali. A questo proposito, richiama quanto sopra esposto al punto 1.



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

Alle 22.30 circa l'aereo è decollato alla volta di Roma Fiumicino dove è giunto alle ore 04,15 circa del 24 febbraio 2017; il rientro non ha evidenziato alcuna criticità.

Note finali:

- L'operazione di rimpatrio forzato non ha visto la partecipazione di un funzionario Frontex.
 - Nonostante nell'*implementation plan* fosse esplicitamente prevista la possibilità per i rimpatriandi di potersi avvalere delle previsioni di cui all'art. 72, par. 2 del Regolamento UE 2016/1624 del 14 settembre 2016, in vigore dal 6 ottobre 2016, relative al meccanismo di reclamo, nessuna informazione a tale proposito, in forma scritta o orale, è stata fornita a bordo.
- 9. Il meccanismo del reclamo risulta, quindi, essere ineffettivo ed è dunque necessario che il Dipartimento della P.S. agisca con urgenza al fine di rendere disponibile alle persone oggetto di un'operazione di rimpatrio la possibilità di avvalersi di tale importante strumento di garanzia.**

Nel presentare questo Rapporto, il Garante NPL ricorda che ogni monitoraggio rappresenta intrinsecamente un elemento di collaborazione con le Istituzioni, ringrazia il Dipartimento della P.S. e, in particolare, le articolazioni interessate all'operazione qui riportata, nonché il capo scorta e il personale che ha operato per la disponibilità e la cooperazione durante il monitoraggio.

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

Roma, 18 luglio 2017

per Il Presidente
del Garante Nazionale
Daniela de Robert