



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

**Rapporto sul monitoraggio dell'operazione congiunta
per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani
organizzato dall'Italia, coordinato e finanziato da Frontex
(26 gennaio 2017)**

Sommario:

- A. Premessa
- B. Contesto del monitoraggio e partecipazione del monitor
- C. Cooperazione tra la delegazione del Garante Nazionale e il Ministero dell'Interno
- D. Staff impiegato
- E. Monitoraggio del volo charter nazionale Palermo-Roma
- F. Monitoraggio volo congiunto Roma – Lagos (Nigeria)

A. Premessa

In qualità di organo di monitoraggio indipendente dei rimpatri forzati, di cui all'articolo 8 paragrafo 6 della direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, una delegazione dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Garante Nazionale) il 26 gennaio 2017, ha effettuato il monitoraggio di un'operazione congiunta di rimpatrio forzato di cittadini nigeriani, avvenuto con trasporto aereo da Roma a Lagos (Nigeria).

L'operazione, coordinata da Frontex, è stata organizzata dall'Italia con la partecipazione di Germania e Polonia.

B. Contesto del monitoraggio e partecipazione del monitor

Il Garante Nazionale ha ricevuto notizia del volo charter "congiunto" Roma-Lagos, finalizzato al rimpatrio di 41 cittadini nigeriani provenienti dall'Italia e da altri due paesi europei partecipanti all'operazione tramite telegramma del 10 gennaio 2017 del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere.

La procedura di rimpatrio ha riguardato, effettivamente, 38 cittadini nigeriani di sesso maschile: 36 allontanati dall'Italia (centri di identificazione ed espulsione, CIE di Caltanissetta e Torino), uno dalla Germania e uno dalla Polonia.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Il volo charter con destinazione Lagos è decollato da Roma Fiumicino attorno alle ore 13.00 del 26 gennaio e ha fatto rientro alle ore 01.30 ca. del 27 gennaio.

L'operazione è stata monitorata dalla delegazione del Garante Nazionale composta da E. A. e G. S. (componenti dell'Ufficio del Garante).

La delegazione (in seguito indicata come "monitor") ha partecipato anche al volo charter nazionale con cui sono stati condotti a Roma gli stranieri provenienti dal CIE di Caltanissetta.

Gli stranieri trattenuti presso il CIE di Torino, a Caselle sono stati imbarcati direttamente nell'aereo diretto a Lagos con scalo a Roma.

Il Garante Nazionale esprime il proprio apprezzamento per l'organizzazione dei trasferimenti dei rimpatriandi, per via aerea evitando l'utilizzo di mezzi terrestri che avrebbe ulteriormente appesantito un viaggio, già di per sé impegnativo e lungo.

C. Cooperazione tra la Delegazione del Garante Nazionale e il Ministero dell'Interno

La cooperazione ricevuta dalla Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere è stata ottima: nel corso dell'intera procedura di rimpatrio il monitor ha avuto accesso a tutti i luoghi interessati dalle operazioni ed è stato invitato a partecipare anche alla riunione operativa tenutasi il giorno prima del volo presso gli uffici del Servizio immigrazione della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere. All'incontro, presieduto dal *Crisis focal point* italiano, hanno partecipato i responsabili della scorta italiana (*Escort leader*), (*back-up team*), (*boarding team*), i capi squadra, un rappresentante della Polaria Fiumicino, un rappresentante della Direzione sanità, funzionari della polizia scientifica e un responsabile della compagnia aerea. Durante la riunione sono stati descritti tempi e modalità dell'operazione; è stata inoltre evidenziata la situazione di un rimpatriando che in passato avrebbe sofferto di difficoltà di deambulazione, allo stato attuale in buone condizioni di salute ma comunque meritevole di particolare attenzione.

Infine, durante il volo di ritorno da Lagos a Roma, il monitor ha partecipato a un breve *debriefing* finale coordinato dai responsabili della Polizia di Stato con il ruolo di *Escort leader* e *Deputy Escort Leader*, con la partecipazione dei funzionari del *back-up team* e del *boarding team*, e dei capi scorta della delegazione tedesca e polacca.

Tutto l'iter di consegna delle persone rimpatriate alle Autorità nigeriane a Lagos, così come avvenuto nelle precedenti operazioni di rimpatrio a cui erano presenti i monitor del Garante Nazionale, si è svolta a bordo dell'aeromobile. Il Garante Nazionale, già nei rapporti relativi al monitoraggio di tali rimpatri¹, ha segnalato che per la valutazione effettiva delle tutele da assicurare alle persone rimpatriate, sia necessario che le

¹ Si vedano rapporti sul monitoraggio dei voli congiunti di rimpatrio Roma – Lagos 14 luglio 2016 e 3 novembre 2016.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

operazioni di consegna alle autorità locali avvengano in appositi uffici a terra, in area antistante al valico di accesso al territorio nazionale. Il Capo della Polizia nella nota di risposta al rapporto sul monitoraggio effettuato il 14 luglio ha peraltro concordato su questo punto di vista. Il Garante Nazionale è pertanto interessato a conoscere quali iniziative siano state assunte con le autorità nigeriane al fine di modificare la prassi tuttora in vigore di svolgere le operazioni di consegna all'interno dell'aeromobile.

Si segnala, peraltro, che nel caso specifico tale modalità operativa ha determinato, con una scelta sicuramente funzionale ma quantomeno poco elegante e garbata, la Compagnia aerea a foderare con sacchi di immondizia la parte dell'aeromobile utilizzata dalle autorità nigeriane per i colloqui e i rilievi dattiloscopici dei rimpatriandi.

D. Staff impiegato

Lo staff italiano di scorta impegnato a bordo dell'aeromobile era composto da 102 unità, proveniente da numerose Questure italiane e da altre articolazioni del Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Lo staff tedesco era composto da cinque persone, quello polacco da tre.

Per quanto riguarda il personale sanitario, sono intervenute nell'operazione tre diverse squadre, ciascuna composta da un medico e un infermiere: una prima presente nel charter nazionale Palermo – Roma, una seconda incaricata di prestare assistenza alle delegazioni estere presso l'aeroporto di Roma Fiumicino e una terza impiegata nel trasferimento Torino – Roma e nella tratta finale Roma –Lagos.

Tutto il personale impiegato nell'operazione a bordo dell'aeromobile, non era armato, né in divisa e indossava un "fratino" con la scritta che rimandava al proprio ruolo o compito (Polizia, blu; *escort leader*, azzurro; *backup team*, giallo; *boarding team*, verde; personale sanitario, rosso) rendendolo riconoscibile ma non personalmente identificabile (non recando in evidenza né il nominativo, né il numero identificativo personale)². Il monitor indossava il fratino verde con la scritta *NPM Monitor* e tesserino identificativo personale.

Nella fase pre-partenza e alle operazioni di imbarco, sia presso l'aeroporto di Palermo che presso quello di Roma Fiumicino, hanno partecipato anche squadre dei reparti mobili della Polizia di Stato.

L'operazione è stata monitorata anche dal monitor polacco D. W..

² Si rileva, invece, che in base al commento dell'orientamento 18.4 delle "Venti Linee Guida sul rimpatrio forzato" adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 « the members of the escort could present themselves by name or they could have their name or a number indicated on a badge.». Una tale garanzia assume oggi ancor più importanza alla luce dell'art. 72 del Regolamento UE 2016/1624 del 14 settembre 2016, che introduce un meccanismo di reclamo (anche) a favore di chi subisca violazioni dei propri diritti fondamentali in un'operazione di rimpatrio.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

E. Monitoraggio del volo charter nazionale Palermo-Roma

Nelle prime ore del mattino del 26 gennaio il monitor, unitamente al personale di scorta della Polizia di Stato, è partito da Roma con volo charter che ha fatto arrivo a Palermo alle ore 9.00. Presso lo scalo aereo di Punta Raisi erano già presenti i 10 cittadini nigeriani trasferiti da Caltanissetta da personale del reparto mobile della Questura di Caltanissetta.

Secondo quanto riferito dai funzionari di polizia, i cittadini stranieri erano stati avvisati dell'avvio dell'operazione di rimpatrio nel corso della notte alle ore 3.30 ca. ed erano stati trasferiti all'aeroporto di Palermo nelle primissime ore della mattina ricevendo per colazione solo una merendina e dell'acqua. A tal proposito, si rileva che nessun tipo di cibo è stato distribuito a bordo del charter nazionale e che il pranzo a bordo del volo Roma-Lagos è stato servito solo intorno alle ore 14.30 ca.

Riguardo all'utilizzo dei reparti mobili va considerato che questi non hanno una formazione specifica sull'utilizzo della forza fisica e dei mezzi di coercizione nell'ambito delle peculiari operazioni di rimpatrio forzato e che, invece, come evidenziato dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti inumani o degradanti (d'ora in poi CPT) «la questione dell'uso della forza e dei mezzi di coercizione si pone dal momento in cui lo straniero viene prelevato dalla cella in cui era detenuto in attesa dell'espulsione (che si trovi nei locali dell'aeroporto, in un centro di permanenza temporanea per stranieri, in una prigione o in un commissariato di polizia)»³.

Si ritiene, inoltre, che la modalità operativa adottata, senza una preventiva comunicazione della data del rimpatrio, quantomeno nella giornata antecedente alla partenza, non sia rispettosa della dignità della persona. La circostanza che gli stranieri avrebbero potuto dedurre l'imminenza della partenza dalla circostanza che qualche giorno prima del rimpatrio erano stati condotti innanzi alle autorità consolari nigeriane per l'audizione, non esclude la necessità che essi siano informati per tempo della data esatta del viaggio.

Tutto ciò considerato, **il Garante nazionale raccomanda di:**

- 1 impiegare - fin dalle fasi iniziali dell'operazione - personale che abbia frequentato il corso scorte per le attività di rimpatrio forzato o comunque garantire nella fase di prelievo presso le strutture e di trasferimento (cd. fasi pre-ritorno e pre-partenza) la presenza di almeno due operatori che abbiano frequentato il corso scorte con il compito di coordinamento degli operatori di polizia all'uopo incaricati;**
- 2 comunicare preventivamente agli interessati la data della partenza in modo da consentire loro di organizzarsi per il viaggio, raggruppare per tempo i propri effetti personali, avvisare la famiglia e/o**

³ Estratto dal 13° Rapporto generale [CPT/Inf (2003) 35] <http://www.cpt.coe.int/lang/ita/ita-standards.pdf>



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

l'avvocato per venire a conoscenza di eventuali aggiornamenti riguardanti la propria posizione giuridica⁴;

3 assicurare alle persone da rimpatriare cibo e bevande sufficienti in tutte le varie fasi dell'operazione.

Controlli di sicurezza presso l'aeroporto di Palermo

I controlli di sicurezza si sono svolti in due locali dello scalo aeroportuale di Palermo cadenti e non riscaldati. Al centro di entrambe le stanze è stato posto sul pavimento un minuscolo tappetino dove la Polizia ha fatto posizionare i rimpatriandi che sono stati verificati uno per volta alla presenza di tre agenti di Polizia. I controlli hanno riguardato sia le persone, inclusi gli indumenti indossati, sia i bagagli. Hanno avuto tutti esito negativo, non essendo stato rinvenuto alcun oggetto vietato.

Nel caso di tre cittadini nigeriani le verifiche sono state particolarmente invasive: è stato chiesto loro di spogliarsi completamente nudi e di eseguire piegamenti sulle gambe. Il monitor ha espresso la sua perplessità circa l'aspra, inadeguata e inutile modalità adottata nell'effettuare i controlli di sicurezza.

Il Garante Nazionale ritiene che questa pratica sia gravemente lesiva della dignità personale e non trovi alcun fondamento di legittimità, considerato che la stessa Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, con nota prot. 0038924 del 19.9.2016, in risposta al rapporto su un precedente monitoraggio realizzato sul volo charter effettuato in data 19 maggio 2016 (rimpatrio di cittadini tunisini), ha evidenziato che «... gli stranieri non vengono sottoposti a perquisizione ma ad un controllo finalizzato alla sicurezza del volo [...] ma sempre garantendo il pieno rispetto della dignità dell'individuo».

Come indicato nelle Linee guida per i servizi di scorta a persone da rimpatriare sempre a cura della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, tale controllo -ai sensi delle norme dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO)- è volto alla ricerca di eventuali oggetti idonei a cagionare danni a sé o a terze persone.

Le misure di controllo adottate sono apparse sproporzionate alle finalità indicate dalla legge e comunque inaccettabili sotto il profilo dell'inderogabile rispetto della dignità umana e della tutela dell'integrità psicologica della persona.

Pertanto, il Garante Nazionale raccomanda di:

4 Anche il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle Pene o Trattamenti inumani o degradanti (CPT) nel rapporto sulla visita effettuata in Italia in relazione all'operazione congiunta di rimpatrio forzato di cittadini nigeriani programmata per il 17 dicembre 2015 ha rilevato tale criticità sia evidenziando la necessità che la comunicazione della partenza sia tempestivamente garantita ai legali per assicurare aggiornamenti in tempo reale della posizione giuridica degli interessati sia sottolineando come la mancanza di informazioni sulla data di avvio dell'operazione ingeneri tensioni e rischi di creare da parte dei rimpatriandi resistenze e reazioni violente durante il rimpatrio. Sul punto il CPT conclude « Preparing the person concerned well in advance for his/her removal has proved in the long term to be the most humane and efficient approach.»



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

- 4 interrompere immediatamente prassi operative che obblighino le persone denudate a eseguire flessioni sulle gambe;**
- 5 adottare modalità operative che non comportino mai un denudamento completo, ma piuttosto un controllo su singoli indumenti garantendo, in tal modo, la possibilità alla persona di essere, almeno in parte, sempre vestita;**
- 6 eseguire i controlli sicurezza in ambienti idonei, riscaldati nella stagione invernale e arredati in modo tale che le verifiche di sicurezza siano rispettose della dignità umana (ad esempio prevedendo un tappetino di misura congrua alle esigenze e un separè che consenta alla persona di togliersi gli indumenti e passarli al personale di scorta per il controllo, senza dover essere esposta continuamente seminuda, se non per un sommario controllo visivo).**

Assistenza sanitaria

Come detto, nel corso di tutta l'operazione di trasferimento da Palermo a Roma è stato presente un team sanitario composto da un medico e un infermiere.

Al monitor il personale sanitario ha riferito di non aver ricevuto alcuna segnalazione particolare relativa a eventuali problematiche mediche delle persone da rimpatriare e ha evidenziato come il suo compito si limitasse esclusivamente a interventi di pronto soccorso.

Durante lo svolgimento delle verifiche di sicurezza, medico e infermiere hanno quindi atteso in uno dei locali adiacenti alle stanze in cui venivano effettuati i controlli, senza che il loro intervento venisse mai richiesto.

Consegna bagagli da imbarcare in stiva

Eseguiti i controlli di sicurezza, i cittadini stranieri sono stati invitati a riporre quanto in loro possesso in borsoni o in buste nere (utilizzate di solito per la spazzatura) destinati a essere imbarcati nella stiva dell'aeromobile. Per garantire l'individuazione del proprietario, sopra ciascun bagaglio è stato applicato con del nastro adesivo facilmente removibile, un ritaglio di carta recante l'identificativo collegato alla singola persona interessata scritto a mano, senza che alla medesima venisse rilasciata alcuna ricevuta.

Il Garante Nazionale ritiene che questa modalità operativa non assicuri sufficiente cura e tutela degli effetti personali delle persone rimpatriate. Pertanto **raccomanda di:**

- 7 allestire un sistema di etichettatura dei bagagli meno improvvisato utilizzando etichette identificative più professionali e non precarie come ritagli di carta appiccicati sui bagagli con del nastro adesivo;**
- 8 rilasciare ai rimpatriandi una ricevuta relativa alla consegna del bagaglio, come avviene per tutti i passeggeri che prendono un volo e a cui viene garantita la tutela del diritto alla proprietà privata.**



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Si evidenzia altresì che durante tutte queste fasi lo staff addetto al controllo di sicurezza si è espresso solo in lingua italiana, nonostante non tutti i rimpatriandi lo parlassero e lo comprendessero.

Considerato che il diritto a comprendere è presupposto di effettività di tutti gli altri diritti, come già rilevato in precedenti rapporti⁵, **il Garante Nazionale raccomanda che**

- 9 sia assicurato durante tutte le operazioni di rimpatrio la presenza, almeno, di un mediatore linguistico, che possa rivolgersi alla persona soggetta a rimpatrio in una lingua a lei comprensibile e non ridursi al solo inglese o italiano.**

Utilizzo mezzi di coercizione

Durante le operazioni di imbarco nessun straniero ha opposto alcuna resistenza o manifestato alcun che di agitazione; i cittadini nigeriani, pur consapevoli della gravità della situazione, hanno mantenuto un comportamento estremamente calmo e dignitoso. Ciò nonostante, a bordo del mezzo interpista utilizzato per raggiungere l'aeromobile, alle ore 10.30 ca, sono state applicate le **fascette in velcro** per il blocco dei polsi.

Per tutta la fase di volo del charter nazionale le fascette non sono state mai tolte, neanche in occasione della distribuzione di bevande da parte del personale della Compagnia aerea.

Come è noto, secondo gli orientamenti espressi per le operazioni congiunte contenuti nell'allegato alla Decisione (CE) 573 del 2004 «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». Prima di sancire i limiti di proporzionalità e ragionevolezza, l'attenzione delle Istituzioni europee è focalizzato a definire il principio in base al quale la coercizione può trovare giustificazione solo nel caso in cui le persone da rimpatriare non siano collaborative.

Anche il CPT nei propri standard ha specificato che «...la forza e i mezzi di coercizione utilizzati dovrebbero essere limitati a quanto è ragionevolmente necessario⁶».

Coerentemente con tali principi, Frontex nello stesso *implementation plan* predisposto per la specifica operazione monitorata a pag 4 ha disposto quanto segue «Physical force will only be used as a last resort. Restraint will be used appropriate to the level of resistance faced».

Il Garante Nazionale esprime dubbi in relazione alla sussistenza dei presupposti di legittimità e delle ragioni di fatto che hanno determinato l'uso dei mezzi di contenimento nel caso concreto, tanto più che nella fase di imbarco, nel breve tratto tra la navetta interpista e la scaletta dell'aereo, squadre del reparto mobile hanno fatto da corridoio alla scorta che accompagnava a braccio le persone straniere (due operatori per ogni rimpatriando).

⁵ Si vedano rapporti sul monitoraggio dei voli congiunti di rimpatrio Roma – Lagos 14 luglio 2016 e 3 novembre 2016.

⁶ Estratto dal 13° Rapporto generale [CPT/Inf (2003) 35] <http://www.cpt.coe.int/lang/ita/ita-standards.pdf>



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Si rilevano, inoltre, perplessità in relazione al prolungato utilizzo: i mezzi contenitivi sono stati mantenuti senza soluzione di continuità fino alle 13.55 quando l'aereo per Lagos, decollato da Roma alle 13.35, aveva da una decina di minuti raggiunto la quota di crociera.

A tal proposito, vanno considerate anche le esigenze di sicurezza dei rimpatriandi che, parzialmente immobilizzati, per tutto il volo Palermo – Roma hanno corso il rischio di trovarsi nell'impossibilità di reagire con la dovuta prontezza in caso di incidente.

Il Garante Nazionale è interessato a conoscere in merito il parere della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere e in ogni caso **raccomanda che**:

10 durante la fase di volo, anche se di durata breve, sia evitato l'uso dei mezzi contenitivi.

F. Monitoraggio volo congiunto Roma –Lagos (Nigeria)

Il volo da Palermo è atterrato a Roma alle 11.40 ca. Verso le ore 12.05 sono iniziate le attività di discesa dall'aeromobile e di seguito l'imbarco degli stranieri nell'aereo per Lagos, partito nella mattinata dall'aeroporto di Caselle con a bordo i rimpatriandi trattenuti al CIE di Torino.

Le operazioni di salita nell'aereo per Lagos sono state filmate da un operatore della Polizia di Stato. Il monitor si è accertato che le persone non venissero riprese in volto.

Alle operazioni di imbarco presso l'aeroporto di Fiumicino, come avvenuto all'aeroporto di Palermo, erano presenti squadre dei reparti mobili della Polizia di Stato in tenuta da ordine pubblico con l'incarico di formare dei cordoni di sicurezza tra il mezzo interpista e la scaletta dell'aereo. Anche in questo caso la scorta ha accompagnato a braccio le persone straniere, che come detto, avevano i polsi bloccati dalle fascette in velcro.

Le delegazioni straniere si sono imbarcate per ultime prendendo i posti in coda dell'aeromobile. Nessuno dei due rimpatriandi sotto la responsabilità delle scorte estere recava fascette ai polsi. L'imbarco dalla parte posteriore dell'aereo, con gli ultimi posti in coda riservati a polacchi e tedeschi, ha prevenuto l'insorgere di eventuali tensioni da parte dei rimpatriandi espulsi dall'Italia destinatari del trattamento "contenitivo" da parte della polizia italiana.

Il monitor, salendo a bordo, constatava che anche ai cittadini nigeriani provenienti dal CIE di Torino erano state applicate le fascette ai polsi, secondo quanto riferito dal personale di scorta, a partire dalle operazioni di imbarco all'aeroporto di Caselle.

Come già evidenziato in precedenti rapporti, il Garante Nazionale rileva la necessità che sia compiuto ogni sforzo per una effettiva armonizzazione dell'utilizzo delle misure coercitive nelle operazioni congiunte di



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

rimpatrio forzato ma, nel caso specifico, apprezza le modalità organizzative attuate, che hanno inibito gli eventuali effetti pregiudizievoli del differente protocollo operativo adottato dalle diverse delegazioni.

L'arrivo a Lagos è avvenuto alle 18.50 ca. Le attività di consegna degli stranieri, come già rilevato avvenute nella parte anteriore dell'aeromobile, si sono svolte rapidamente nell'arco di un'ora. Una decina di funzionari nigeriani sono saliti a bordo intrattenendo con tutte le persone rimpatriate brevi colloqui finalizzati alla compilazione di un modulo per la registrazione dei dati anagrafici e il rilevamento delle impronte digitali.

Alle 20.10 l'aereo è decollato alla volta di Roma Fiumicino.

Assistenza sanitaria

Come detto, un team sanitario composto da un medico della Questura di Aosta e da un infermiera della Questura di Asti ha prestato servizio nel volo Torino – Lagos (con scalo appunto a Roma).

Il monitor ringrazia il personale sanitario per la disponibilità e la collaborazione dimostrata durante l'operazione, ma ritiene necessario formulare alcune considerazioni in relazione all'assistenza sanitaria garantita agli stranieri rimpatriati nel caso specifico.

Preliminarmente si rammenta che la Decisione 2004/573 CE, punto 1.1.2 "Stato di salute e cartella sanitaria" indica che «Lo Stato organizzatore e ciascuno Stato membro partecipante assicurano che i rimpatriandi, per i quali essi sono responsabili, siano in **condizioni di salute adeguate** affinché si possa procedere, di diritto e di fatto, al loro allontanamento per via aerea in condizioni di sicurezza. Per i rimpatriandi che presentano problemi di salute o che richiedono cure mediche sono redatte delle **cartelle sanitarie**. Tali cartelle contengono gli esiti delle visite mediche, una diagnosi e la specificazione dei presidi medici e terapeutici che potrebbero rivelarsi utili ai fini di un trattamento medico».

Ciò premesso, il monitor ha rilevato alcuni profili di criticità riguardo alla tutela della salute delle persone rimpatriate, alla luce di tre specifiche situazioni verificatesi nel corso del volo congiunto di rimpatrio.

1) In base a un confronto tra il monitor e il medico, è emerso che la segnalazione relativa alla persona con problemi di deambulazione (secondo quanto comunicato dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, non più attuali ma comunque meritevoli di considerazione), comunicata nella riunione operativa tenutasi il giorno prima della partenza - anche alla presenza di un responsabile della Direzione sanità del Ministero dell'Interno - non era stata riferita o recepita correttamente al/dal team sanitario a bordo del volo diretto a Lagos. Medico e infermiere presenti a bordo avevano compreso che la segnalazione riguardasse una persona proveniente da Caltanissetta (mentre proveniva da Torino) e in ogni modo non erano a conoscenza del suo nominativo. Dal punto di vista pratico non vi sono stati problemi, poiché la persona non ha espresso problematiche sanitarie durante il rimpatrio, ma l'accaduto è sintomatico della necessità di una revisione della procedura.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

2) L'altro episodio che il monitor intende evidenziare riguarda il Sig. (persona rimpatriata 1) che a meno di due ore dall'atterraggio a Lagos esprimeva un forte dolore alla gamba. Di fronte al personale sanitario, intervenuto su richiesta della scorta, l'interessato esternava una decisa lamentala nei confronti del personale, non meglio specificato, che nei concitati momenti pre-partenza presso il CIE di Torino, avrebbe gettato via la prescrizione di una terapia antinfiammatoria che da alcuni giorni stava assumendo. Il team sanitario visionava la gamba e decideva di somministrare al rimpatriando due compresse di ibuprofene esprimendo la propria disponibilità a rilasciargliene altre due al momento dell'arrivo in Nigeria.

Questi due avvenimenti mettono in luce la necessità di prevedere un protocollo che assicuri la trasmissione delle informazioni relative alle condizioni di salute e alle terapie a cui le persone sono sottoposte al CIE. Attualmente, secondo quanto riferito al monitor, il medico incaricato della tratta internazionale solitamente si informa, mediante colloquio telefonico con il medico del Centro, della presenza di determinate patologie o esigenze sanitarie.

Nella specifica operazione monitorata, il team sanitario presente nel volo di rimpatrio ha assunto informazioni dirette dal personale del CIE di Torino ma non dal CIE di Caltanissetta, ritenendo che una tale attività fosse di competenza del team sanitario che ha monitorato il charter nazionale Palermo – Roma o che comunque in caso di problematiche ne avrebbe ricevuto apposita comunicazione. A complicare ulteriormente le cose, la riunione operativa tenutasi il giorno prima del volo non è stata presenziata da responsabili sanitari che poi abbiano preso effettivamente parte alle operazioni di volo.

Emerge pertanto la necessità di adottare un protocollo operativo che assicuri la circolarità delle informazioni tra tutti i team sanitari coinvolti in un'operazione e la trasmissione puntuale, da parte del personale medico del CIE, di ogni informazione sanitaria riguardante gli stranieri sottoposti al rimpatrio.

Il Garante Nazionale rileva infatti che deve essere garantita la continuità dell'assistenza sanitaria per tutta la durata dell'operazione di rimpatrio e comunque fino a che le persone siano sotto la responsabilità delle autorità italiane.

3) Infine, nel corso del volo è emersa la situazione del Sig. (persona rimpatriata 2) A circa un'ora e mezza dalla partenza da Roma, verso le ore 15:00 circa, il cittadino nigeriano, iniziava a lamentarsi e a sfociare in un pianto continuo per il fatto di aver lasciato la sua famiglia, composta dalla moglie e un figlio, in Italia. Il cittadino nigeriano aveva le braccia bendate con tracce di sangue. Il monitor quindi si rivolgeva al personale sanitario per avere informazioni. Il personale sanitario impiegato nell'operazione riferiva di essere stato informato dal medico del CIE di Torino che il Sig. (persona rimpatriata 2) si era ferito una ventina di giorni prima del rimpatrio e di aver pulito e rifatto le medicazioni prima della partenza.

Intorno alle ore 18:10 i lamenti persistenti del cittadino nigeriano attiravano nuovamente l'attenzione del monitor, il quale si accertava del fatto che le bende poste ai bracci erano visibilmente sporche di sangue e interpellava quindi lo staff medico.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Lo staff medico a seguito dell'interlocuzione con il monitor interveniva a visionare le ferite e accertatosi del fatto che andassero immediatamente sostituite le bende invitava la persona in testa all'aereo in modo da tutelarne la riservatezza e procedeva a effettuare le medicazioni.

Da quanto accaduto, il Garante Nazionale rileva da un lato un atteggiamento poco attento alle esigenze sanitarie dimostrato dal personale di scorta che aveva in consegna l'interessato che non ha ritenuto di informare il medico e dall'altro una carente vigilanza da parte del team sanitario, che era comunque fin dall'inizio dell'operazione a conoscenza della particolare vulnerabilità del Sig. (persona rimpatriata 2).

Il Garante Nazionale si interroga, inoltre, rispetto all'idoneità al viaggio di rimpatrio del Sig. (persona rimpatriata 2) palesemente bisognoso di assistenza e cura continue e particolarmente esposto al rischio di contrarre infezioni.

Il dibattito sull'obbligatorietà del c.d. *fit to travel* a livello europeo è aperto da tempo⁷, senza che si sia giunti a un'applicazione generalizzata nei confronti di tutte le persone sottoposte a rimpatrio. È stata tuttavia raggiunta una convergenza in relazione alla necessità che una tale certificazione sia garantita a tutela delle persone che abbiano preesistenti problematiche.

Nel ribadire che è compito degli stati assicurarsi che i rimpatriandi siano in condizioni di salute compatibili con il viaggio e che il rimpatrio possa essere effettuato solo quando essi siano effettivamente in grado di affrontarlo, nelle linee guida elaborate da Frontex nella "Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex" adottate il 12 maggio 2016, viene infatti indicato l'obbligo per il paese membro partecipante di rilasciare allo stato membro organizzatore il cd. *fit to travel*, nel caso sussistano pregressi problemi medici e/o vi sia necessità di somministrare terapie⁸. A tal fine, in allegato al documento vi è un modulo standard "Fit to travel form" per garantire un'indicazione chiara e uniforme delle informazioni di carattere sanitario inerenti le persone da rimpatriare.

Ciò considerato, altra questione da affrontare è quella che riguarda l'individuazione del medico responsabile a rilasciare una tale certificazione, che a parere del Garante nazionale deve necessariamente essere un medico titolare di poteri certificativi ai sensi di legge.

7 Condividendo gli orientamenti del CPT il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nelle "Venti Linee guida sul rimpatrio forzato", adottate nel 2005, al principio 16 ha stabilito «Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel. Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen...»

8 Il riferimento è al punto 6.1.17 *Fitness to travel and medical examination*: «The OMS and each PMS must ensure that all returnees are in an appropriate state of health to travel. The returnees are to be removed only as long as they are "fit-to-travel" at the time of the JRO. The OMS' medical doctor on board must be informed by the PMS' medical doctor as soon as possible prior to a joint return flight about any pre-existing medical condition affecting a returnee and/or medical treatment required. Only medical staff have access to the medical information of returnees. In such cases the PMS must send the required information using the "fit-to-travel" form (for the recommended template, see Annex 1). The form must be issued by a medical doctor and be transmitted from the PMS' medical staff to the OMS' medical staff.»



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

A tal proposito, si ritiene che la prassi oggi invalsa di acquisire un'attestazione di idoneità al viaggio da parte del medico dipendente dell'ente gestore non offra sufficienti garanzie e si debba pertanto adottare la medesima procedura prevista al momento dell'ingresso al CIE⁹ per l'accertamento dell'idoneità al trattenimento di competenza dell'ASL o dell'azienda ospedaliera.

Atteso tutto ciò il **Garante Nazionale oltre a richiamare la raccomandazione n. 7 formulata in occasione del monitoraggio sull'operazione JRO del 14 luglio 2016 raccomanda di:**

- 11 prevedere apposite convenzioni con le ASL o modificare quelle già in essere con i CIE, affinché le medesime assumano l'incarico di accertare che i rimpatriandi siano in condizioni di salute adeguate perché si possa procedere all'esecuzione della loro espulsione;**
- 12 stabilire per lo staff sanitario protocolli operativi che garantiscano la trasmissione certa delle informazioni riguardanti gli stranieri sottoposti al rimpatrio forzato;**
- 13 includere nella documentazione a disposizione dello staff sanitario impiegato nell'operazione di rimpatrio cartelle sanitarie per i rimpatriandi che presentano problemi di salute o che richiedono cure mediche, al fine di assicurare la continuità di eventuali predeterminati trattamenti terapeutici per tutta la durata dell'operazione;**
- 14 fornire indicazioni ai team sanitari impiegati affinché assumano un atteggiamento proattivo nel garantire assistenza e cura alle persone da rimpatriare mediante una vigilanza costante a bordo dell'areo soprattutto dello stato di salute degli stranieri con accertati problemi di salute.**

Consegna bagagli al termine dell'operazione

Il monitor non ha osservato la consegna dei bagagli stivati ai rimpatriati, poiché tale operazione si è svolta a terra e durante la brevissima sosta dell'aereo a Lagos il monitor – come la scorta sia italiana che straniera – non è mai uscito dall'aeromobile.

Il monitor, tuttavia, ha notato che al momento di sbarcare dall'aeromobile, alcuni rimpatriandi si sono rivolti ai responsabili della scorta italiana chiedendo notizie dei propri bagagli. La rassicurazione che li avrebbero trovati a terra, in almeno due casi, non è stata sufficiente a tranquillizzare lo stato di ansia e tensione di coloro che avevano posto la domanda. Un cittadino nigeriano che era già sceso a terra, si è reintrodotta nuovamente nell'aeromobile per chiedere ulteriori garanzie. La scorta italiana si è limitata a rassicurarlo senza scendere dall'aeromobile per verificare se vi fossero problemi nel caso specifico e lo ha nuovamente invitato ad abbandonare il velivolo.

⁹ Il riferimento è all'art. 3 del "Regolamento recante criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione e espulsione" approvato il 20 ottobre 2014 che determina la competenza della ASL o dell'azienda ospedaliera per l'accertamento dell'idoneità al trattenimento.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Il Garante Nazionale ritiene che la circostanza che nessun operatore/responsabile di scorta italiano si sia assicurato che i cittadini nigeriani avessero restituiti i propri bagagli, unitamente al fatto, già rilevato, che nessuna ricevuta di consegna fosse stata rilasciata a garanzia nel momento dell'imbarco, siano fattori potenzialmente lesivi del diritto fondamentale della persona di tornare in possesso dei propri effetti personali.

Sotto questo profilo, il comportamento della scorta appare peraltro in contrasto con l'allegato alla citata decisione 2004/573/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, che nella fase di arrivo pone in capo alle autorità del paese che rimpatria sia la responsabilità della consegna dei rimpatriandi allo stato di rimpatrio che i loro rispettivi bagagli (punto 5, lett.c).

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

15 nella fase di arrivo il responsabile della scorta italiana assicuri e accerti la restituzione dei bagagli ai cittadini rimpatriati.

Un'annotazione finale

Come è noto, l'art. 72, par. 2 del Regolamento UE 2016/1624 del 14 settembre 2016, in vigore dal 6 ottobre 2016, prevede che «Qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni del personale che partecipa a un'operazione congiunta [...] e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni, o la parte che rappresenta tale persona, può presentare una denuncia per iscritto all'Agenzia».

L'*implementation plan*, predisposto per la specifica operazione da Frontex, dà molto rilievo al meccanismo di reclamo introdotto con il recente disciplinare dell'Agenzia citando tra gli allegati le disposizioni attuative elaborate dall'Agenzia stessa e il modulo per la presentazione delle doglianze a disposizione dei reclamanti (allegato quest'ultimo mancante nella copia del documento consegnata al monitor).

Ciò nonostante, nel corso dell'operazione congiunta di rimpatrio alle persone sottoposte alla procedura non è stata fornita in alcun modo informazione relativamente a una tale possibilità.

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

16 predisporre protocolli operativi che prevedano la sistematica informazione delle persone sottoposte a operazioni congiunte di rimpatrio forzato della possibilità di rivolgere reclamo a Frontex per violazioni dei propri diritti fondamentali che dovessero subire nel corso del rimpatrio;

17 assumere ogni iniziativa utile ad agevolare l'accesso alla procedura predisponendo, ad esempio, all'interno dell'aeromobile punti di raccolta delle denunce idonei a garantire la riservatezza dei reclamanti o comunque rendere disponibile il modulo multilingue per la presentazione del reclamo e un documento illustrativo del meccanismo anch'esso multilingue.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Nel presentare questo Rapporto, il Garante NPL 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 all'operazione qui riportata, nonché il capo scorta e il personale che ha operato per la disponibilità e la cooperazione offerta 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 quindici 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, 2 marzo 2017

Il Presidente

Mauro Palma