



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

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

**(21 luglio 2016)**

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 21 luglio 2016, un volo charter organizzato dal Ministero dell'interno, finanziato da Frontex e destinato al rimpatrio di cittadini tunisini.

Contesto del monitoraggio e partecipazione del monitor

Il Garante NPL ha ricevuto notizia del volo di rimpatrio il giorno 19 luglio 2016 tramite telegramma.

L'operazione ha riguardato 21 cittadini tunisini provenienti dai Centri di identificazione e espulsione (CIE) di Brindisi e di Caltanissetta e dall'hotspot di Trapani. Il volo charter, 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-Hammamet Enfidha, Hammamet Enfidha-Roma Fiumicino, con decollo da Roma Fiumicino intorno alle ore 11.20 del 21 luglio 2016 e rientro intorno alle ore 16,40 dello stesso giorno nel medesimo aeroporto.

L'operazione è stata monitorata da una delegazione (in seguito indicata come "monitor") del Garante NPL formata da E. A. e A. A. (entrambi componenti dell'Ufficio del Garante NPL).

La delegazione ha partecipato con osservazione diretta delle fasi operative di seguito indicate.

Roma Fiumicino aeroporto: raduno della scorta, verifiche di sicurezza, imbarco e trasferimento di 4 cittadini tunisini, provenienti dal CIE di Brindisi, presso l'aeroporto di Palermo Punta Raisi.

Palermo Punta Raisi aeroporto: audizioni dei cittadini tunisini provenienti dal CIE di Brindisi con le autorità consolari, alcune verifiche di sicurezza, imbarco, volo per Hammamet Enfidha.

Hammamet Enfidha aeroporto: procedura di presa in consegna dei cittadini tunisini da parte delle autorità locali.

Il monitor ha altresì avuto modo di visionare nell'aeromobile, durante la fase di volo, parte della documentazione disponibile relativa ai fascicoli di alcune persone soggette alla procedura di rimpatrio.

*via San Francesco di Sales, 34 – 00165 Roma  
[segreteria@garantenpl.it](mailto:segreteria@garantenpl.it) – (+39) 0687936987*



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

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 positivo. Il monitor ha avuto accesso a tutti i luoghi interessati dalle operazioni monitorate (verifiche di sicurezza, audizioni da parte delle Autorità consolari ecc.) nei vari aeroporti, nonché alla documentazione resa disponibile e ha infine potuto assistere alla consegna dei cittadini tunisini alle autorità locali.

Quest'ultima operazione ha avuto luogo a bordo del velivolo. Il Garante NPL, in accordo con quanto ritenuto anche da altri organismi indipendenti di monitoraggio quali il CPT e come già esposto in precedente rapporto, considera che per una migliore valutazione dell'effettività delle garanzie da assicurare alle persone riconsegnate alle autorità locali, 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 previste per esse.

Il Garante NPL, nel richiamare il punto 5 lettera f dell'Allegato alla decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 29 aprile 2004 (2004/573/CE), ricordando che tale decisione, prevista per voli congiunti, parimenti si applica ai voli charter organizzati da un solo Stato dell'Unione, raccomanda che:

- 1. le operazioni di consegna alle Autorità del Paese di destinazione avvengano a terra negli appositi uffici di frontiera o comunque al di fuori dell'aeromobile e che gli organismi di monitoraggio, sia nazionali che internazionali, siano ammessi all'osservazione delle stesse con possibilità di richiesta d'informazione circa le successive decisioni che saranno prese da tali Autorità relativamente alle persone rimpatriate.**

Contatto con il personale e informazioni ricevute

Il primo contatto con il personale impegnato nell'operazione di rimpatrio forzato (ORF) è avvenuto nella zona antistante il Cerimoniale di Stato dello scalo aeroportuale di Roma Fiumicino. Congiuntamente alla scorta, il monitor ha raggiunto la zona "transiti" dell'aeroporto attraverso un percorso dedicato, dove è rimasto per circa un'ora e mezza, in attesa che venissero risolti alcuni problemi di natura organizzativa.

Nel corso della permanenza in area "transiti" il monitor ha intrattenuto brevi colloqui, in particolare con il capo scorta e con il personale sanitario.

Il capo scorta designato, Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato, ha informato il monitor rispetto alla sequenza operativa e ha fornito costanti aggiornamenti in relazione ad un imprevisto tecnico che ha comportato circa un'ora di ritardo. Il monitor ha ricevuto dettagliate informazioni anche da altro referente della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere-Servizio Immigrazione, Assistente Capo della P. di S..

Dal personale sanitario applicato all'operazione di rimpatrio si è appreso quanto segue.



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

La cartella sanitaria dei rimpatriandi non era disponibile, non era stato effettuato uno screening sanitario specifico per l'operazione di rimpatrio, e i sanitari erano dotati di medicinali e di attrezzature di pronto intervento generici. Quindi, nel caso in cui una delle persone da rimpatriare fosse stata affetta da patologia e necessitasse di particolari terapie, queste non sarebbero risultate somministrabili.

**Il Garante richiama a questo proposito l'applicazione dell'art. 16 punto 3 della direttiva 115/CE/2008 secondo cui particolare attenzione è prestata alla situazione delle persone vulnerabili e vanno assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza nonché il trattamento essenziale delle malattie.**

Era presente anche un funzionario dell'Agenzia Frontex, da cui si è appreso che l'operazione era finanziata dalla stessa Agenzia.

Staff impiegato nella ORF monitorata

Il dispositivo di scorta era formato da 54 persone appartenenti alla Polizia di Stato (tra cui 12 donne).

È stato riferito al monitor che la maggior parte del personale coinvolto nel servizio risulta aver frequentato il "corso scorte" specifico per l'accompagnamento dei rimpatri forzati (Corso di formazione per il personale della Polizia di Stato), in accordo con quanto indicato dalla competente Direzione centrale della Polizia di Stato nel telegramma organizzativo.

Vi erano, inoltre, un medico ed un infermiere provenienti dai ruoli tecnici della Polizia di Stato, che hanno garantito il presidio sanitario sino in Tunisia.

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.

**2. Raccomanda pertanto che sia sempre assicurata la possibilità di rivolgersi alla persona soggetta a rimpatrio forzato in una lingua a lei comprensibile.**

Il personale non era armato, nè in divisa e indossava abbigliamento informale; era riconoscibile per l'esposizione della placca ovvero il distintivo di riconoscimento della Polizia di Stato in cui non è visibile il nome, ma un numero identificativo, oltre alla scritta "Polizia di Stato" (in campo blu) e allo stemma della Repubblica. Il telegramma del Ministero dell'Interno che ha comunicato le modalità dell'operazione di RF monitorata ha indicato testualmente che: «Ai fini della riconoscibilità in ambito aeroportuale, esclusivamente durante la permanenza presso lo scalo aereo di Palermo, il personale sarà tenuto a esporre in maniera visibile la placca metallica di riconoscimento». Ritiene invece il Garante NPL, anche in base a quanto osservato dal monitor, che l'esigenza di riconoscibilità del personale operante vada soddisfatta sin dalla presa in carico delle persone da rimpatriare e che tale esigenza non cessa per tutta la durata dell'operazione. Il Garante NPL pertanto:

*via San Francesco di Sales, 34 – 00165 Roma  
[segreteria@garantenpl.it](mailto:segreteria@garantenpl.it) – (+39) 0687936987*



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

**3. raccomanda che nei telegrammi operativi sia espressamente specificata la necessità della riconoscibilità del personale operante sin dal primo contatto con le persone da rimpatriare e che tale riconoscibilità sia estesa per tutta la durata dell'operazione.**

A tale proposito occorre ulteriormente rilevare che medico e infermiere esponevano la placca metallica di appartenenza alla Polizia di Stato senza alcun elemento di riconoscibilità della loro funzione. È invece fondamentale che i rimpatriandi, in caso di necessità di natura sanitaria possano comprendere immediatamente che è presente un presidio sanitario cui rivolgersi per avere assistenza.

Perciò il Garante NPL:

**4. raccomanda l'adozione di una misura che garantisca con chiarezza l'immediata riconoscibilità delle professionalità sanitarie per tutta la durata dell'operazione.**

Quindi, si deve evidenziare che il sistema di riconoscimento può essere senz'altro migliorato. Infatti, dal punto di vista della sicurezza, anche l'impiego di eventuali badge, preferibilmente multilingue, appesi tramite collare, potrebbe diventare pericoloso in caso di uso della forza di fronte a situazioni di emergenza. **Si invita comunque l'Amministrazione dell'Interno a studiare soluzioni per migliorare la riconoscibilità dei propri operatori.**

Uso di mezzi contenitivi

Il personale di scorta, come 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 ridotto: per quanto osservato dal monitor sono state applicate solo per un breve periodo presso l'aeroporto di Palermo con esclusione della fase di audizione con le autorità consolari. A tale riguardo, il Garante NPL è interessato ad avere un chiarimento in relazione ai criteri utilizzati per una valutazione del rischio nel caso concreto e la conseguente adozione, seppur minima, delle fascette di contenzione in velcro.

In proposito, si richiama il principio per cui l'uso della forza e delle misure coercitive deve essere sempre proporzionato e applicato in ultima istanza secondo i principi espressi dall'art. 8 par. 4 della Direttiva 115 del 2008.

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".

*Il Garante NPL è pertanto interessato a conoscere quali valutazioni siano state svolte nel caso specifico in relazione ai criteri di utilizzo dei mezzi di contenzione nell'operazione monitorata.*



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

Le persone da rimpatriare nella ORF monitorata e la documentazione resa disponibile esaminata

L'operazione ha riguardato il rimpatrio di 21 persone di sesso maschile provenienti dai CIE di Brindisi e Caltanissetta e dalla struttura hotspot di Trapani.

Il monitor ha chiesto di avere accesso ai fascicoli individuali e durante le fasi di volo ha esaminato la documentazione resa disponibile relativa a 10 rimpatriandi.

La composizione dei dossier è apparsa molto parziale trattandosi – secondo quanto riferito dal citato referente del Servizio immigrazione – solo di una parte estratta dal fascicolo completo. Varia, altresì, da caso a caso comprendendo in alcune ipotesi anche i provvedimenti di trattenimento presso i centri di identificazione e espulsione mentre in altri solo quelli di espulsione o respingimento. Lo stesso dicasi per i provvedimenti dell'autorità giudiziaria – nei casi previsti dalla legge - di convalida delle misure coercitive adottate, talvolta presenti, talvolta mancanti.

*A tal proposito, il Garante NPL chiede un chiarimento in relazione alle modalità di composizione dei fascicoli inerenti le persone da rimpatriare che vengono portati nelle operazioni di rimpatrio.*

Assente in tutti i fascicoli esaminati documentazione inerente le condizioni di salute delle persone da rimpatriare.

Alcune fasi operative del rimpatrio

a) I controlli di sicurezza dei rimpatriandi provenienti dal CIE di Brindisi e il loro trasferimento da Roma a Palermo

I cittadini tunisini venuti dal CIE di Brindisi, erano in attesa presso il Varco 1 dell'aeroporto di Roma Fiumicino. Il personale di Polizia ed il monitor hanno raggiunto tale Varco, poco prima della partenza per Palermo. I controlli di sicurezza sui cittadini tunisini hanno riguardato sia una verifica sulla persona che sugli indumenti al fine di rinvenire eventuali oggetti pericolosi atti a offendere. Il controllo è stato esteso anche ai bagagli da stiva.

Il monitor ha potuto assistere a tutti i controlli di sicurezza sui quattro cittadini tunisini provenienti dal CIE di Brindisi, che sono stati effettuati da personale di scorta dello stesso sesso delle persone da perquisire. Le verifiche sono state effettuate in modo molto accurato, con garbo e professionalità. Le persone sottoposte a controllo si sono tolte gli abiti senza mai rimanere completamente nude. Soprattutto occorre dare atto che ogni cittadino tunisino è stato sottoposto al controllo di sicurezza in maniera riservata separatamente dagli altri.

Al termine del controllo i rimpatriandi sono stati accompagnati a bordo del velivolo che è decollato dall'aeroporto di Roma Fiumicino intorno alle ore 11,20 per atterrare a Palermo alle ore 12,15 circa.

b) Le audizioni presso l'aeroporto di Palermo

*via San Francesco di Sales, 34 – 00165 Roma  
[segreteria@garantenpl.it](mailto:segreteria@garantenpl.it) – (+39) 0687936987*



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

Le audizioni innanzi ai servizi consolari sono avvenute all'aeroporto di Palermo alla presenza di due funzionari del Consolato della Tunisia e di due operatori di Polizia appartenenti al Servizio immigrazione della competente Direzione centrale della Polizia di Stato di Roma.

È stato utilizzato un locale dell'aeroporto adibito ad ufficio, separato rispetto al terminal vero e proprio. Era presente personale di Polizia in servizio presso la Polaria dello scalo aeroportuale. Occorre precisare che i ritardi accumulati in partenza presso l'aeroporto di Roma Fiumicino non hanno consentito alla delegazione di monitorare le operazioni presso l'aeroporto di Palermo Punta Raisi in modo completo. Infatti, il monitor ha potuto assistere alle sole audizioni dei cittadini tunisini provenienti dal CIE di Brindisi.

I colloqui, finalizzati principalmente a verificare le dichiarazioni delle persone da rimpatriare in ordine alla loro effettiva provenienza e cittadinanza tunisina, sono avvenuti, presumibilmente, in arabo tunisino. In qualche caso i funzionari preposti hanno fatto anche delle telefonate di verifica. I colloqui sono stati piuttosto sbrigativi e si sono svolti in un contesto caotico.

E' stato riferito al monitor che, all'esito delle audizioni, due cittadini tunisini provenienti dal CIE di Caltanissetta non venivano identificati e quindi, per loro, non veniva rilasciato il lasciapassare giornaliero dalle autorità consolari. Considerato che altri due rimpatriandi che sarebbero dovuti arrivare dal CIE di Caltanissetta non giungevano presso l'aeroporto di Palermo, dal momento che di uno era stata accertata la nazionalità libica e di un altro la pendenza di procedimenti penali, i rimpatriandi per i quali veniva rilasciato il lasciapassare erano 21.

### c) Imbarco e trasferimento dei rimpatriandi ad Hammamet

Terminate le audizioni, tutti i cittadini identificati, provenienti dai Centri di identificazione e espulsione (CIE) di Brindisi e di Caltanissetta e dall'hotspot di Trapani sono stati imbarcati nell'aeromobile.

L'imbarco e la fase di volo sono avvenute senza incidenti in un contesto operativo disteso e di cooperazione tra il personale di scorta e le persone da rimpatriare.

### g) L'arrivo in Tunisia e il rientro

L'arrivo ad Hammamet è avvenuto intorno alle ore 15,00.

Fatto salvo quanto indicato con la raccomandazione nr. 1, le operazioni di consegna dei cittadini stranieri alle Autorità locali tunisine si sono svolte senza criticità.

Alle 15,25 circa l'aereo è decollato alla volta di Roma Fiumicino.

### Alcuni casi specifici nella ORF monitorata

#### Caso 1

Come indicato nelle precedenti parti del rapporto, fin dalla partenza da Roma Fiumicino è stato presente un medico coadiuvato da un infermiere.



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

In base a un breve colloquio intercorso con il personale sanitario il monitor ha appreso che compito di detto personale è quello di intervenire solo in caso di necessità o comunque per far fronte a situazioni di criticità e di non avere il compito di assicurarsi che le persone siano nelle effettive condizioni di affrontare il viaggio.

Detto personale ha, altresì, riferito di non aver avuto alcuna preventiva informativa in relazione alle persone da rimpatriare e ad eventuali patologie o disturbi psichiatrici di cui risultassero eventualmente affette.

Non essendosi verificato alcun evento critico i sanitari non sono mai intervenuti.

Il monitor ha tuttavia notato che un cittadino tunisino esprimeva sintomi di malessere e, giunti all'aeroporto di Hammamet, ha assistito al momento in cui il personale di scorta - asserendo trattarsi di non meglio specificati problemi ai legamenti - invitava il medesimo a chiedere assistenza a sanitari locali.

A tal proposito, il Garante Nazionale richiama il principio fondamentale in base al quale tutte le persone private della libertà personale, in caso di necessità, devono avere accesso a un medico.

In tal senso, nel documento elaborato sul rimpatrio forzato dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere viene indicato che il personale sanitario presente a bordo dei voli charter presta assistenza a chiunque ne abbia bisogno.

*Riguardo alla situazione notata dal monitor si chiedono chiarimenti in relazione alla decisione di non sottoporre ad accertamento medico la persona, il cui stato di malessere era noto al dispositivo di scorta.*

#### Caso 2

Tra la documentazione resa disponibile è stata esaminata quella relativa a (persona rimpatriata 1).

Il plico conteneva esclusivamente la scheda del fotosegnalamento dell'11.07.2016, il provvedimento di respingimento della Questore di Trapani adottato nella medesima data ai sensi dell'art. 10, comma 2 D. L.vo n. 286/1998 e il relativo verbale di notifica.

*Si chiede di acquisire una copia del provvedimento di trattenimento adottato nei confronti del Sig. (persona rimpatriata 1).*

#### Caso 3

Tra la documentazione resa disponibile è stata esaminata anche quella relativa a (persona rimpatriata 2), proveniente dall'hotspot di Taranto.

Il plico conteneva esclusivamente la scheda dattiloscopica del 15.07.2016 e il decreto di espulsione con accompagnamento alla frontiera del Prefetto di Taranto emesso in pari data.



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

Anche in questo caso il Garante chiede copia del provvedimento di trattenimento adottato nei confronti del (persona rimpatriata 2).

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

Roma, 1 marzo 2017

il Presidente  
del Garante Nazionale  
Mauro Palma