Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

N. 555/I-DOC/Area I/C/STRAN/SORD/4462-21 Roma, 30 settembre 2021
Rif. Prot. GNDDP01.31/08/2021.0004358.U

OGGETTO: Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Rapporti tematici relativi alle attività di monitoraggio e vigilanza.

AL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE
prot.segreteria@cert.garantenpl.it

=ROMA=

Si fa riferimento ai rilievi sollevati da codesta Autorità Nazionale nel "*Rapporto tematico sulle visite alle strutture diverse e idonee utilizzate dall'Autorità di P.S. per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'art. 13, comma 5bis, T.U. Immigrazione* (dicembre 2020 - gennaio 2021)" e nel "*Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri* (gennaio 2019 - giugno 2021)".

In merito, si rappresenta quanto segue.

- *Rapporto tematico sulle visite alle strutture diverse e idonee utilizzate dall'Autorità di P.S. per il trattenimento della persona straniera ai sensi dell'art. 13, comma 5bis, T.U. Immigrazione* (dicembre 2020 - gennaio 2021).

Come noto, il D.L. n. 113/2018, convertito con modificazioni con L. n. 132/2018, ha introdotto all'art. 13 comma 5 *bis* del D.lgs. nr. 286 del 1998, la possibilità per il Giudice di Pace di ‹‹*autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del procedimento di convalida in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza*››, qualora non vi sia disponibilità di posti in un Centro di Permanenza per i Rimpatri – C.P.R., ubicato nel circondario del Tribunale di competenza.

Al fine di garantire la pratica attuazione del dettato normativo, questo Dipartimento, nel febbraio 2019 ha richiesto a tutte le Questure di valutare la realizzabilità di tali aree nelle strutture di propria pertinenza. Alle Questure è stata contestualmente trasmessa una scheda tecnica elaborata dalla Direzione Centrale dei Servizi Tecnico Logistici e della Gestione Patrimoniale, relativa alle caratteristiche tecniche dei locali da realizzare, e il parere emesso da codesto Organismo, in data 15 febbraio 2019, relativo ai profili giuridici, operativi e strutturali attinenti ai locali. Sin dall'inizio, dunque, tutte le Questure hanno avuto piena conoscenza di tali indicazioni e le hanno utilizzate quale punto di riferimento nella elaborazione dei progetti.

La quasi totalità delle Questure ha fornito riscontro trasmettendo progetti di massima (realizzati con la collaborazione dei competenti Servizi Tecnico Logistici), ma

la Commissione Europea ha bocciato l'iniziale proposta italiana di finanziare ciascuno dei progetti presentati, ritenendola a carattere "strutturale" e, pertanto, incompatibile con un finanziamento FAMI di tipo emergenziale.

Nel rispetto delle indicazioni del partner europeo, è stata predisposta una rosa di nr. 34 Questure[1], prive delle strutture d'interesse e prive di camere di sicurezza funzionanti (o con un'unica camera operativa), per le quali dunque l'esigenza di intervento si poneva in maniera palese.

A seguito di approvazione del finanziamento da parte della Commissione Europea (DG Home) e della stipula del relativo *Grant Agreement* con la competente Direzione Centrale di questo Dipartimento, nel luglio 2020 è stato dato ufficialmente il via alle procedure in argomento con una riunione a cui hanno partecipato le Prefetture e le Questure interessate. Il termine dei lavori, fissato originariamente al 31.12.2021, è stato esteso dalla Commissione Europea al 30 marzo 2022. Nel medesimo frangente, la Commissione ha anche autorizzato l'estensione del finanziamento ad ulteriori nr. 9 Questure[2].

Con riferimento agli accessi effettuati presso le Questure di Bologna, Parma e Trieste si evidenzia come nel già citato parere del febbraio 2019, nonché nel Rapporto tematico in esame, codesta Autorità Nazionale avvicini, per analogia, le strutture di cui trattasi alle camere di sicurezza, alla cui disciplina si è pertanto fatto rinvio in apposita circolare dedicata, in particolare, alle Questure escluse dalla progettualità in argomento, ma che avessero comunque la possibilità di utilizzare "locali idonei" o camere di sicurezza. In tale contesto, è stata evidenziata la necessità di provvedere alla separata registrazione degli accessi (predisposizione di registro dedicato per il "trattenimento" ai sensi dell'art. 13 comma 5 *bis*) e di evitare la promiscuità di situazioni giuridiche nello stesso ambiente.

La registrazione delle presenze e di ogni evento di rilievo attinente alla permanenza dello straniero nei locali è compito esclusivo di ciascuna Questura.

La conclusione della procedura di realizzazione delle strutture in argomento sarà occasione di un ulteriore momento di coordinamento con le Questure, significando che le quelle di Bologna e Parma si sono nel frattempo aggiunte al novero dei progetti finanziati.

Nella medesima prospettiva, non si mancherà di fare riferimento ai meccanismi di tutela previsti per lo straniero all'interno del C.P.R., così come declinati dal Regolamento recante "*Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di Identificazione ed espulsione previsti dall'art. 14 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni*" – approvato con D.M. 20 ottobre 2014, in adesione al rinvio che l'art. 13 comma 5 bis fa al successivo art. 14 comma 2.

---

[1] Aosta, Asti, Avellino, Bari, Brindisi, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Chieti, Cosenza, Cuneo, Enna, Ferrara, Firenze, Foggia, Forlì Cesena, Imperia, Lecce, Livorno, Matera, Novara, Pesaro Urbino, Pescara, Potenza, Rieti, Roma, Rovigo, Sassari, Siena, Siracusa, Taranto, Treviso, Vibo Valentia.
[2] Agrigento, Bergamo, Bologna, Brescia, Como, Padova, Parma, Salerno, Verona.

Per quanto concerne l'informativa allo straniero interessato dalla procedura di cui trattasi, si evidenzia che la stessa è fornita caso per caso dal personale operante, con l'ausilio di mediatori culturali.

Si ritiene di aderire alla raccomandazione relativa alla predisposizione di modulistica informativa a beneficio dello straniero.

La validazione da parte dell'Autorità Giudiziaria dell'esecuzione della decisione di rimpatrio con accompagnamento in frontiera e del connesso trattenimento nei "locali idonei" è passaggio obbligato *ex lege* e non può in alcun caso essere pretermessa, né risulta che ciò sia mai accaduto.

Analisi differente deve essere compiuta con riferimento alla temporanea permanenza di stranieri all'interno della Questura per il tempo necessario alla organizzazione del servizio di accompagnamento al C.P.R.: tale fase si inserisce infatti nell'ordinario contesto di esecuzione del provvedimento di respingimento/espulsione e non richiede alcuna validazione da parte dell'Autorità Giudiziaria.

- *Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri* (gennaio 2019 - giugno 2021).

Si prende atto della criticità segnalata, in termini di mancanza di trasparenza, per quanto concerne le Intese di polizia con i Paesi c.d. "terzi" in materia di rimpatrio, il cui carattere di informalità rischierebbe di sottrarle al controllo parlamentare, così come evidenziato dal Parlamento Europeo nella Risoluzione del 17 dicembre 2020 sull'attuazione della Direttiva rimpatri.

In questa sede ci si limita ad evidenziare come il Consiglio Europeo, nelle "Conclusioni" alla riunione del 22 e 23 giugno 2017 abbia fatto espresso richiamo alla necessità di predisporre "senza ulteriori indugi, a livello dell'UE, accordi di riammissione efficaci e *intese pragmatiche* con i paesi terzi…".

In merito alle operazioni di rimpatrio (sia con voli charter che con voli di linea), si precisa che tutte le criticità riscontrate vengono annotate nella relazione di servizio redatta dal Responsabile del medesimo. La stessa viene inserita nel fascicolo dell'operazione ed è accessibile sulla base di semplice istanza. Quanto sopra, vale a maggior ragione per i CPR, il cui dispositivo di vigilanza è chiamato a registrare situazioni di criticità attraverso le medesime modalità.

Per quanto concerne la formazione del personale operante, si evidenzia come gli operatori addetti ai CPR siano quasi tutti in possesso di abilitazione all'effettuazione di servizi di scorta. Tutto il personale di Polizia usufruisce di giornate di addestramento e aggiornamento professionale dedicato all'approfondimento di argomenti giuridici (ivi compreso il diritto dell'immigrazione nei suoi diversi aspetti) e delle tecniche operative.

Va tuttavia distinto il profilo operativo attinente al servizio di scorta da quello relativo al servizio di ordine pubblico che si svolge all'interno dei C.P.R., al quale è preposto personale specificamente addestrato e munito delle dotazioni previste.

In merito alle "professionalità linguistiche", si sottolinea che il personale di scorta che frequenta il corso di formazione per l'abilitazione ai servizi di scorta effettua una preselezione in lingua inglese e che lo straniero riceve ampia informativa in lingua comprensibile sia in Questura sia nelle strutture di trattenimento.

Si ritiene che l'onere informativo nei confronti dello straniero destinatario di decisione di rimpatrio sia ampiamente soddisfatto in ogni fase della procedura, così come il diritto all'accesso alla tutela legale. Pertanto, non si concorda sulla necessità di "comunicazione preventiva del programmato rimpatrio", essendo la stessa contenuta nei provvedimenti oggetto di notifica ed integralmente tradotti. Ciò vale a maggior ragione per coloro che siano trattenuti in C.P.R., strutture la cui funzione è chiarita dalla stessa denominazione e in cui, come evidenziato da codesta Autorità Nazionale a pag. 10 del Rapporto sulle operazioni di rimpatrio forzato, operano professionalità chiamate a garantire informazione e supporto al trattenuto.

Il Regolamento recante "*Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di Identificazione ed espulsione previsti dall'art. 14 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni*" – approvato con D.M. 20 ottobre 2014, peraltro in fase di ampia rivisitazione con il contributo della S.V., disciplina e tutela adeguatamente i diritti dello straniero in CPR.

Si precisa che, durante i voli charter congiunti coordinati e finanziati dall'agenzia Frontex, tutto il personale indossa dei fratini forniti da detta Agenzia in cui è indicato il ruolo svolto da ogni dipendente della scorta (Escort– Escort leader – Medical Staff – Backup Team – Backup Team Leader - Observer – Interpreter). E' in fase di conclusione la procedura di acquisto e distribuzione dei fratini a tutti gli operatori addetti alle scorte, che consentirà di utilizzare sistematicamente tali indumenti in occasione delle operazioni di rimpatrio.

Per quanto riguarda l'inadeguatezza dei locali ove vengono svolte le operazioni di riconoscimento e controllo degli stranieri, si rappresenta che questo Dipartimento, unitamente alla Questura di Palermo, ha elaborato un progetto per la realizzazione di una nuova struttura nei pressi dell'aeroporto di Palermo, che però non è stato finora possibile attuare in quanto l'ente che gestisce tale aeroporto ha reso disponibile a tal fine un'area solamente per 18 mesi, periodo troppo breve in considerazione dei notevoli costi necessari alla realizzazione della struttura.

Al momento si è, quindi, in attesa dell'individuazione da parte dell'ente gestore di una nuova area, disponibile per un arco temporale maggiore. Il container ove sono collocati i servizi igienici è ancora in uso per le operazioni di rimpatrio.

Si precisa che durante le operazioni di rimpatrio su voli di linea il responsabile della scorta effettua una valutazione del rischio (caso per caso) sulla base del comportamento che il soggetto pone in essere durante l'intera operazione. In caso di soggetto che opponga resistenza, il personale di scorta applica le misure coercitive in uso in modo proporzionale alla resistenza opposta, ma, comunque, sempre nel rispetto della dignità umana.

Per quanto riguarda i voli charter, invece, a causa del numero sempre molto elevato di stranieri da rimpatriare (circa 20/40 stranieri) la valutazione del rischio è da considerarsi sempre alta. Di conseguenza nelle fasi di imbarco e di decollo, durante le quali normalmente gli stranieri pongono in essere atti di autolesionismo e\o di resistenza per evitare il rimpatrio, agli stessi vengono applicate le fascette in velcro.

Tali fasce vengono rimosse immediatamente dopo la fase di decollo se la situazione a bordo del volo risulta essere tranquilla per la sicurezza dell'intera operazione. Questo garantisce maggiore sicurezza sia per gli stranieri che per tutti gli attori presenti durante l'operazione di rimpatrio.

L'uso della forza e dei mezzi coercitivi, pertanto, è sempre circoscritto alle ipotesi previste dagli standard europei ed internazionali.

In tutti i voli charter è prevista la presenza di uno staff medico (medico e infermiere) durante l'intera operazione, inoltre nelle fasi a terra svolte presso gli aeroporti e/o C.P.R. è previsto un servizio c.d. "sottobordo" con ambulanza e staff medico.

Pertanto, in qualsiasi circostanza di utilizzo, da parte del personale di scorta, di mezzi coercitivi vi è sempre la supervisione di uno staff medico.

Come indicato nei telegrammi operativi, il personale di scorta a bordo dei voli charter deve viaggiare senza arma e manette di sicurezza. Accurati controlli sono svolti in tal senso e non risultano essersi evidenziati casi di uso di manette.

Nella medesima prospettiva, non risultano in atti le 10 segnalazioni rispetto alle quali codesta Autorità Nazionale lamenta la mancanza di riscontro e rispetto alle quali ci si impegna sin d'ora ad un confronto con l'organismo di monitoraggio.

Nei rimpatri sia con voli di linea che con voli charter, qualora lo straniero assuma una terapia farmacologica fornita dal C.P.R. la stessa viene consegnata al personale di scorta o al personale sanitario, se presente, insieme alla la relativa prescrizione.

L'inserimento negli elenchi degli stranieri da espatriare verso la Tunisia di soggetti formalmente minorenni, costituisce mero errore materiale commesso dalle Questure procedenti che, accertatane la maggiore età secondo le procedure previste dalla normativa di settore, hanno inserito in elenco la scheda anagrafica dimenticando di modificare la data di nascita.

Durante l'ultimo corso di formazione dei responsabili dei voli charter, ai funzionari partecipanti è stato fornito il modulo di reclamo da consegnare allo straniero qualora lo stesso debba effettuare una lamentela sulla violazione dei suoi diritti. E' in corso una ulteriore sensibilizzazione affinché gli stranieri interessati da procedura di rimpatrio realizzata col supporto di Frontex siano sistematicamente informati dell'esistenza e della operatività del relativo meccanismo di tutela.

Il Capo della Polizia
Direttore Generale della Pubblica Sicurezza
Giannini