Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale

Presidente

RAPPORTO TEMATICO SULL'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO
DELLE OPERAZIONI DI RIMPATRIO FORZATO DI CITTADINI STRANIERI
(1° LUGLIO 2021 - 15 SETTEMBRE 2022)

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10 e alle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo Opzionale Onu alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 9 novembre 2012 n. 195, nonché alla sua designazione quale organo indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati, di cui all'articolo 8 punto 6 della Direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale tra il giorno 1 luglio 2021 e il giorno 15 settembre 2022 ha monitorato nr. 39 operazioni di rimpatrio forzato realizzate mediante voli *charter* per la Tunisia, Nigeria, Egitto, Albania e Georgia.

INDICE

Premessa
Attività di monitoraggio nel periodo 1° luglio 2021 – 15 settembre 2022
- A La cooperazione
- B Lo staff impiegato nelle operazioni
  - B.1 La formazione
  - B.2 Le figure professionali e il diritto dei rimpatriandi di comprendere e di essere compresi
  - B.3 La riconoscibilità e l'uso dei 'fratini' identificativi
  - B.4 Gli standard di comportamento e le condotte vietate
- C L'informazione
  - C.1 La mancanza di preavviso
  - C.2 L'assente o inadeguata informativa circa la procedura di rimpatrio
- D La tutela della salute e l'assistenza sanitaria
  - D.1 Le regole
  - D.2 Il personale sanitario impiegato e la sua formazione
  - D.3 Il "*Fit to travel*"
  - D.4 Il raccordo tra il personale medico delle strutture di provenienza e il dispositivo di scorta sanitaria: pre-identificazione dei problemi di salute delle persone sottoposte a rimpatrio
  - D.5 La copertura farmacologica
  - D.6 Gli standard di sicurezza sanitaria per prevenire il rischio di contagio da Covid 19
  - D.7 Un caso rappresentativo del rischio di criticità

via San Francesco di Sales, 34 — 00165 Roma
presidenza@garantenpl.it (+39) 0687791741

E L'uso della forza fisica e delle misure coercitive
E.1 Il vuoto normativo rispetto ai modi d'impiego
E.2 Prassi critiche di utilizzo
F Le condizioni materiali dei luoghi di attesa
G I controlli di sicurezza
H L'accesso ai bisogni primari
I La tutela della proprietà
L Il meccanismo di reclamo
M Ulteriori questioni

PREMESSA

Il presente Rapporto interviene dopo sei anni e mezzo dalla realizzazione del primo monitoraggio e molteplici Rapporti contenenti numerose raccomandazioni inerenti vari aspetti delle operazioni di rimpatrio forzato. Oltre ad approfondire le criticità rilevate nell'arco temporale di riferimento rappresenta, pertanto, l'occasione di un bilancio complessivo degli esiti dell'attività svolta e delle conseguenti azioni messe in campo dall'amministrazione responsabile.

Le raccomandazioni e gli standard richiamati ed elaborati dal Garante nazionale in questi anni sono vari e in parte hanno trovato accoglimento. Tuttavia, è compito di questa Autorità di garanzia sollecitare il pieno accoglimento delle proprie raccomandazioni, pur nella consapevolezza del loro carattere di per sé non vincolante. Ciò anche in considerazione della difficoltà che può generare la discontinuità – spesso dettata da fattori diversi e di carattere contingente – nella considerazione delle indicazioni di un "Meccanismo" istituzionale che ha il compito di cooperare con tutto il sistema delle Istituzioni per un innalzamento dei diritti delle persone private della libertà anche a tutela del Paese stesso. Le raccomandazioni si basano, infatti, sia su norme, talune cogenti, sia su "Linee guida" europee e internazionali elaborate da Organismi sovranazionali chiamati a verificare la corretta attuazione delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani cui l'Italia è vincolata. Su quest'ultime il Paese può essere chiamato a rispondere in sede internazionale.

Da qui una complessiva perplessità, nel tracciare un bilancio dell'attività relativa al monitoraggio dei rimpatri. Uno degli elementi di tale perplessità risiede nel fatto che, fatte salve le fonti europee, l'assetto regolativo dell'attività di rimpatrio forzato da parte della Polizia di Stato è in larga parte definito da *circolari* e *disposizioni interne* spesso non adottate nel contesto di procedure allargate di confronto, come invece avviene nella definizione di fonti primarie.

Va ricordato, a tale proposito, che malgrado si tratti di un caso limite di esercizio dei poteri coercitivi dello Stato, attuato a prescindere da un profilo di responsabilità penale e volto, sostanzialmente, a contrastare

condotte di resistenza passiva, la disciplina domestica deve sempre misurarsi, in ciascuna fase anche operativa, con le garanzie che circondano la restrizione del bene essenziale e inviolabile della libertà personale, così come affermato dalla Corte costituzionale che ha ricordato che «l'accompagnamento inerisce alla materia regolata dall'articolo 13 della Costituzione, in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione» (Corte costituzionale sentenza 22 marzo – 10 aprile 2001 n. 105).
La nota pronuncia del Giudice delle Leggi ha garantito, a partire dal 2001, un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma relativa alla misura del rimpatrio forzato, stabilendo che, nel rispetto dell'articolo 13 della Costituzione e, nello specifico, della *riserva di giurisdizione* da esso prevista, l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica non possa sfuggire alla convalida dell'Autorità giudiziaria. Invece l'ulteriore garanzia della *riserva di legge* circa i modi di esercizio del potere coercitivo appare tuttora ampiamente disattesa.

A livello sovranazionale, la normativa specifica di riferimento per l'organizzazione e l'esecuzione delle operazioni di rimpatrio forzato è la Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004 che, come già evidenziato nei precedenti Rapporti, deve ritenersi vincolante in forza del richiamo della Direttiva 115/2008/CE e applicabile a tutti gli allontanamenti realizzati per via aerea[1], secondo quanto indicato nel Manuale comune sul rimpatrio di cui alla Raccomandazione (UE) 2017/2338 del 16/11/2017 della Commissione Europea[2]. Dal lato dell'ordinamento interno non si è ritenuto di dettagliare e integrare la disciplina europea con l'adozione di una norma di settore che definisca le regole per l'esecuzione dei rimpatri.

Ne emerge, quindi, che il profilo complessivo dell'insieme di fonti non primarie che circondano il rimpatrio forzato nel nostro sistema sia sostanzialmente tuttora inadeguato e lacunoso.

I riflessi non sono di poco conto.

In primo luogo riguardano il possibile ricorso all'impiego della forza e all'utilizzo di strumenti contenitivi: azioni esercitate senza una disposizione specifica di legge, tipizzata per tali operazioni, che ne disciplini compiutamente le relative modalità e prescriva la tipologia degli strumenti di coazione previsti nell'equipaggiamento in dotazione al personale di scorta, il regime di applicazione, il personale autorizzato, gli aspetti di tutela della salute, gli obblighi di comunicazione e registrazione dell'evento.

[1] «Nell'effettuare l'allontanamento per via aerea gli Stati membri tengono conto degli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea allegati alla decisione 2004/573/CE» (paragrafo 5 dell'articolo 8 della Direttiva 115/2008 CE - Direttiva rimpatri).

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

A tal proposito, si consideri invece parallelamente l'articolo 41 della Legge 16 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario), che regola l'uso della forza e dei mezzi di coercizione all'interno degli Istituti penitenziari indicando tassativamente le situazioni che ne legittimano l'impiego, le garanzie che devono accompagnarne l'esercizio (in particolare comunicazione immediata al direttore che dispone accertamenti e indagini e controllo del sanitario) e le relative modalità (utilizzo esclusivamente dei mezzi previsti dal regolamento che fa rinvio agli strumenti impiegati presso le istituzioni ospedaliere pubbliche)[3].
Non solo, ma in un ambito diverso, quale è quello che disciplina le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (Rems), la Corte costituzionale ha recentemente chiarito quale sia la pregnanza delle garanzie previste dall'articolo 13 della Costituzione nel caso di pratiche di contenimento: nella sentenza 22/2022 si è così pronunciata con chiarezza «[…] nella prassi dei trattamenti per la cura della malattia mentale non infrequentemente si fa uso delle pur controverse pratiche della contenzione fisica o farmacologica, che rappresentano forse le forme più intense di coazione cui possa essere sottoposta una persona. Gli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost., unitamente all'art. 2 Cost. – che tutela i diritti inviolabili della persona, tra cui la sua integrità psicofisica – esigono che il legislatore si assuma la delicata responsabilità di stabilire – in ogni caso in chiave di *extrema ratio* ed entro i limiti della proporzionalità rispetto alle necessità terapeutiche e del rispetto della dignità della persona – se e in che misura sia legittimo l'uso della contenzione all'interno delle Rems, ed eventualmente quali ne siano le ammissibili modalità di esecuzione».

Ambiti diversi – è vero – ma che spiegano quale sia la cautela che il Legislatore deve avere nell'affrontare le varie "forme" della privazione della libertà personale e la corrispondente necessaria tutela nell'attuazione di procedure che riguardano tale bene fondamentale, di cui ciascuno è titolare, indipendentemente dalla posizione soggettiva di regolarità o irregolarità e anche indipendentemente dalla doverosa necessità di portare a termine l'operazione.

Sotto il profilo della carenza di garanzie, costituiscono, altresì, fonte di riflessione le verifiche di sicurezza sulle persone, talvolta realizzate, nelle prassi operative, con le modalità delle perquisizioni personali in assenza di una specifica base legale che le preveda e ne definisca tassativamente i presupposti, le regole e il perimetro di intervento delle Forze di Polizia.

[3] «Non è consentito l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati se non sia indispensabile per prevenire o impedire atti di violenza, per impedire tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti. Il personale che, per qualsiasi motivo abbia fatto uso della forza fisica nei confronti dei detenuti o degli internati deve immediatamente riferirne al direttore dell'istituto il quale dispone, senza indugio, accertamenti sanitari e procede alle altre indagini del caso. Non può essere usato alcun mezzo di coercizione fisica che non sia espressamente previsto dal regolamento e, comunque, non vi si può far ricorso a fini disciplinari ma solo al fine di evitare danni a persone o cose o di garantire la incolumità dello stesso soggetto. L'uso deve essere limitato al tempo strettamente necessario e deve essere costantemente controllato dal sanitario. Gli agenti in servizio nell'interno degli istituti non possono portare armi se non nei casi eccezionali in cui ciò venga ordinato dal direttore» (articolo 41 dell'Ordinamento penitenziario).

Di fronte a un panorama legislativo così incompleto – quale è quello che riguarda lo svolgersi dell'attività di rimpatrio – e di fronte all'intensificarsi, più volte annunciato e previsto, di tale attività, le fonti di *soft law* acquisiscono, quindi, un particolare, specifico, rilievo.

Al riguardo, devono essere considerate le "Venti Linee guida sul rimpatrio forzato" adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005[4], il "Codice di condotta Frontex" adottato nel 2018[5], il "Codice di condotta applicabile a tutte le persone partecipanti all'attività di Frontex"[6], le "Linee Guida Frontex" adottate a maggio 2016[7], gli standard del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) e le raccomandazioni espresse dal Garante nazionale. Pur non essendo chiaramente in grado di supplire alle carenze ordinamentali – laddove il valore dei beni protetti impone il rispetto del principio di riserva di legge – si tratta comunque di strumenti regolativi fondamentali. Per tale motivo, il loro limitato accoglimento in un ambito caratterizzato da una disciplina sostanzialmente lacunosa rappresenta un ulteriore elemento di criticità per il funzionamento del sistema delineato dalla Direttiva 115/CE/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO NEL PERIODO 1° LUGLIO 2021 – 15 SETTEMBRE 2022

Il Rapporto è frutto della lettura e dell'analisi dei resoconti prodotti dai monitor che hanno partecipato a una o più fasi delle operazioni considerate. I monitor incaricati fanno parte della rete nazionale di monitoraggio attualmente composta dai componenti dell'Ufficio del Garante nazionale, dai Garanti territoriali e dai relativi staff delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Piemonte, Molise, Lazio, Puglia, Campania, Sicilia e dei Comuni di Gradisca d'Isonzo, Milano, Torino, Oristano. Tutti hanno ricevuto una specifica formazione sulla tutela dei diritti fondamentali nelle operazioni di rimpatrio forzato, i compiti e la metodologia relativa all'attività di monitoraggio. Dal 2017 il Garante nazionale, infatti, realizza periodicamente iniziative di formazione sul monitoraggio dei rimpatri forzati, alcune anche in stretta collaborazione con la Direzione

[4] *Twenty guidelines on forced return* del Consiglio d'Europa, settembre 2005
https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

[5] *Code of conduct for return operations and return interventions coordinated or organised by Frontex,* adottato il 26 aprile 2018.
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf

[6] *Code of counduct applicable to all persons participating in Frontex operational activities*
https://euagenda.eu/UPLOAD/publications/untitled-60299-ea.pdf

[7] *Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex* adottate il 12 maggio 2016.
https://frontex.europa.eu/documents-and-publications/guide-for-joint-return-operations-by-air-coordinated-by-frontex-PkKeDV

centrale immigrazione e Polizia delle frontiere, consolidando sempre più le competenze delle persone impiegate in questo delicato compito.

Inoltre, a partire dal 7 marzo 2022 il Garante nazionale ha intrapreso una collaborazione con la propria omologa Autorità di garanzia della Georgia per la realizzazione di monitoraggi congiunti di operazioni di rimpatrio di cittadini georgiani, al fine di estendere l'attività di verifica alle fasi successive all'*handover* solitamente inaccessibili allo sguardo dei monitor dello Stato che esegue il rimpatrio. Il meccanismo di staffetta è stato implementato in occasione di due operazioni e, in particolare in un caso, ha consentito di acquisire informazioni importanti relative a uno specifico evento critico.

A. LA COOPERAZIONE

La comunicazione tra il Dipartimento della Pubblica sicurezza e il Garante nazionale in relazione alla programmazione delle operazioni di rimpatrio forzato realizzate mediante l'impiego di scorta internazionale risulta da tempo consolidata e assicura all'Organismo nazionale di monitoraggio la piena libertà di scelta dei rimpatri da monitorare. Per tale motivo si ringrazia, in particolare, la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, responsabile dell'organizzazione delle attività di rimpatrio attuate mediante voli charter e dell'autorizzazione di quelle implementate mediante voli commerciali.

Nell'arco temporale di riferimento del presente Rapporto, tuttavia, non sono mancati alcuni momenti di tensione tra i componenti della delegazione di monitoraggio del Garante nazionale e il personale di scorta che, in tali casi, non risultava pienamente consapevole – e, quindi, non rispettoso – delle prerogative e del ruolo del monitor. In qualche occasione la criticità constatata ha riguardato anche lo staff sanitario.
Taluni episodi sono stati oggetto di immediata interlocuzione. Con riferimento a un avvenimento, di specifiche rilevanza, il Garante nazionale ha avuto assicurazione dell'avvio di verifiche interne e ringrazia anticipatamente per la comunicazione degli esiti di tale accertamento, al fine di chiudere l'increscioso episodio in tempi sperabilmente brevi.

Al riguardo, occorre rammentare che il compito del monitor consiste nell'osservare, reperire e riportare informazioni al fine di valutare se un rimpatrio forzato sia realizzato nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone rimpatriate e delle complessive regole che governano la materia[8]. In tale ottica, sia il "Codice di condotta Frontex" del 2018 sia le "Linee Guida Frontex" del 2016 delineano chiaramente le prerogative riconosciute al monitor circa l'acquisizione delle informazioni. Il monitor, oltre ad avere accesso senza limiti

[8] In tal senso, l'articolo 15 del "Codice di condotta Frontex" del 2018 prevede «*The monitoring of forced RO aims at gathering information on and reporting of fundamental rights compliance and, where appropriate, at making recommendations for the strengthening of the protection of returnees*». Dello stesso tenore, ma con una precisazione rilevante il paragrafo 5.13 delle "Linee Guida Frontex" del 2016 «*The monitoring of a JRO aims at gathering information and observing whether a JRO is conducted in compliance with fundamental rights, paying specific attention to the treatment of vulnerable persons*».

a tutti i luoghi interessati dall'operazione e ad avere la possibilità di colloqui con i rimpatriandi, viene reso edotto in anticipo, e tenuto successivamente aggiornato per tutta la durata dell'operazione, in merito a ogni notizia attinente alla stessa, incluse quelle relative allo stato di salute dei rimpatriandi[9]. In altre parole, nell'adempiere alla sua funzione, il monitor è tenuto a conoscere ogni elemento utile di valutazione dell'attività di rimpatrio, dovendo necessariamente attivarsi per acquisire le informazioni di cui non possa avere cognizione tramite osservazione diretta e/o che non gli vengano automaticamente comunicate. La raccolta di informazioni, la verifica di eventuali incongruenze emerse dalle diverse fonti informative con richieste, se necessario anche plurime, di chiarimenti ai responsabili dell'operazione costituiscono il nocciolo del lavoro del monitor. Certamente, deve essere assoluta cura del monitor agire nel pieno e assoluto rispetto del ruolo delle altre professionalità coinvolte e della difficoltà dell'operazione al cui svolgimento non deve arrecare indebito intralcio[10].

Deve, altresì, essere notato che le notizie relative a esigenze o a fragilità particolari dovrebbero essere fornite prima dell'operazione. Per tale motivo, le notifiche di monitoraggio che il Garante nazionale invia alla Direzione centrale fanno sempre espressa menzione di questa richiesta. Spiace invece osservare che nella prassi accade che – fatte salve le indicazioni contenute nel telegramma operativo e la lista delle persone da rimpatriare – le informazioni riguardanti le eventuali necessità mediche e/o le connesse terapie farmacologiche da assicurare, non siano puntualmente trasmesse in anticipo all'Organismo di monitoraggio[11]. La conseguenza è che il monitor apprende di tali problematiche solo nel corso dell'operazione di rimpatrio, talvolta in maniera frammentaria e accidentale attraverso i colloqui con i rimpatriandi stessi, dovendo di volta in volta rivolgersi al personale interessato al fine di ricostruire il quadro e comunque comunicare ai responsabili della scorta quanto segnalato dalle persone straniere.

[9] Articolo 16 del Codice di condotta Frontex del 2018 «*In order to ensure an effective monitoring system, forced return monitors must have access to all relevant information concerning the RO, including: a. […] the number and origin of returnees, particularly including any forms of vulnerability, e.g. pregnant women, families with children, elderly people or persons with disabilities or medical conditions*».

"Linee Guida Frontex sui voli congiunti", 2016, paragrafo 5.13:
«*Monitors* […] *must have access to all relevant and up-to-date information concerning the JRO prior to the implementation day of the operation and during the operation, including information on the current mental and physical state of the returnees, except for confidential medical documentation, which is only to be shared between medical personnel*».

[10] L'eventuale potere del Garante nazionale, quale "Meccanismo nazionale di prevenzione" ai sensi del Protocollo UN Opcat non interessa in questo contesto. Tale posizione, che può essere agita solo in presenza nella delegazione di un componente del Collegio del Garante nazionale, si aggiunge alle prerogative che sono comunque riconosciute all'Organismo di monitoraggio che opera sulla base della specifica Direttiva europea e di quegli strumenti definiti nell'ambito dell'Union europea che ne connotano la funzione.

[11] Inoltre, talvolta, i responsabili dello stesso servizio di rimpatrio riportano al Garante di non aver ricevuto – neppure loro – tali informazioni.

È compito del monitor prestare attenzione a ogni problematica che riscontri, come a tutti gli eventi critici che si verifichino, al fine di riferirne con obiettività e imparzialità.

Risulta, inoltre, evidente che mettere a disposizione dell'Ufficio del Garante nazionale in modo puntuale le informazioni necessarie per l'attività di rimpatrio, in particolare quelle relative alla trasmissione di informazioni sanitarie, oltre a garantire la piena tutela della salute delle persone sottoposte a rimpatrio, consenta un andamento più ordinato e regolare del flusso comunicativo dei monitor con i responsabili dell'operazione.

Infine, nel corso del monitoraggio di alcune operazioni verso la Tunisia ai monitor non è stato consentito di presenziare alle audizioni consolari. Il Garante nazionale rammenta che l'accesso a tutti i luoghi interessati dalle operazioni è una prerogativa essenziale del monitor e che pertanto, se l'audizione viene realizzata nel corso della procedura, fatte salve eccezionali e motivate esigenze, ai componenti dell'organismo di garanzia deve essere garantito il diritto di assistervi.

B. LO STAFF IMPIEGATO NELLE OPERAZIONI

B.1 La formazione

In linea generale, il personale di Polizia impiegato nei servizi di scorta internazionale per i rimpatri è destinatario di specifica formazione, che prevede corsi di qualificazione iniziale e sessioni di aggiornamento periodico.

Tale standard subisce, tuttavia, una deroga nell'organizzazione dei servizi di scorta su voli *charter* con destinazione Tunisia. In base alle disposizioni contenute nei telegrammi operativi, è infatti consentito agli uffici periferici della Polizia di Stato di designare, nella misura del 50% dell'aliquota loro richiesta, personale che non abbia frequentato lo specifico "corso scorte". Nella pratica può anche accadere che tale percentuale scenda ulteriormente al di sotto, come constatato nell'operazione realizzata il 9.08.2022, che ha coinvolto nel servizio di scorta 83 unità di personale, di cui solo 34 avevano ricevuto formazione specifica sui rimpatri forzati.

Pur nella consapevolezza che la Tunisia è il Paese verso cui si rimpatria a mezzo voli *charter* con più frequenza (due volte a settimana) e dunque della plausibile difficoltà di reperire personale da impiegare in quel servizio, il possibile impiego di personale non specificamente formato può costituire elemento di seria criticità.

Le operazioni di rimpatrio forzato, infatti, sono per loro natura peculiari e complesse, di notevole durata, in cui sono spesso presenti situazioni di vulnerabilità e, proprio per questo, l'operatore deve possedere abilità professionali nonché attitudini umane e psicologiche che non possono essere lasciate a una selezione fatta al momento dell'arruolamento e a un addestramento di base.

Rimane poi sempre aperta la questione relativa alla realizzazione di interventi formativi che coinvolgano anche le unità di personale delle Forze di Polizia impiegate nelle fasi antecedenti al volo: quelle di

preparazione nei Centri di permanenza per i rimpatri (Cpr) e di trasferimento del rimpatriando verso punti di raccolta o di partenza all'interno del territorio nazionale. Fatte salve alcune prassi virtuose[12], il personale, in divisa e armato, che espleta tale servizio non ha ricevuto una specifica formazione sui rimpatri forzati. Come già evidenziato nei precedenti Rapporti è fondamentale che fin dalle prime fasi della procedura tutte le pertinenti regole, in particolare in tema di diritto di informazione, verifiche di sicurezza, uso della forza e delle misure coercitive, siano esattamente conosciute e applicate da tutti gli operatori coinvolti. Nel presente Rapporto si darà conto di taluni episodi critici che coinvolgono il personale di Polizia impiegato nella traduzione del rimpatriando sul territorio nazionale.

Al riguardo, in base a quanto riferito da monitor impiegati nel monitoraggio della fase pre-ritorno, risulta che, nel Cpr di Torino, personale dell'Esercito continui a essere presente all'interno del perimetro del centro stesso, in contrasto con l'attuale disciplina del servizio di vigilanza stabilita dalla Direttiva allegata al decreto del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022 recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, che ha sostituito il Regolamento del 20 ottobre 2014. Come richiesto dal Garante nazionale, la previsione di personale delle Forze Armate dal dispositivo di vigilanza interna è stata espunta dal vigente assetto regolativo in osservanza degli standard internazionali di settore[13].

B.2 Le figure professionali e il diritto dei rimpatriandi di comprendere e di essere compresi

Da tempo il Garante nazionale rivolge raccomandazioni affinché siano impiegate professionalità linguistiche, così come previsto dall'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 al punto 3.3[14], a supporto del personale coinvolto nell'attività di rimpatrio forzato (operatori di scorta e personale sanitario).

La questione non è di natura secondaria, ma incide sui diritti soggettivi della persona, poiché è bene ricordare che il *diritto a* comprendere è cardine dell'esercizio effettivo di tutti gli altri diritti.

Per esempio, nei voli *charter* di rimpatrio che riguardano prevalentemente il respingimento di persone appena arrivate nel nostro Paese è certamente prevedibile che le persone non abbiano un'adeguata conoscenza della lingua italiana[15]. Ne consegue che l'impossibilità di avvalersi di un supporto linguistico rischi

[12] Il personale della Questura di Bari effettua il trasferimento in abiti civili.

[13] Si veda la regola n. 71 delle *Regole penitenziarie europee* secondo la quale «Gli istituti penitenziari devono essere posti sotto la responsabilità di autorità pubbliche ed essere separati dall'esercito, dalla Polizia e dai servizi di indagine penale».

[14] «d) Ciascun rimpatriando può rivolgersi al medico o al personale della scorta direttamente o per il tramite di un interprete in una lingua nella quale possa esprimersi, […] e) Lo Stato membro che organizza l'operazione provvede a che sia disponibile idoneo personale medico e linguistico per l'operazione di allontanamento».

[15] Come indicato nella Relazione al Parlamento 2022, sono state forzatamente rimpatriate con volo *charter* verso la Tunisia o l'Egitto complessivamente 1.221 persone destinatarie di un provvedimento di respingimento subito dopo l'arrivo in Italia. Rappresentano il 56 % delle persone rimpatriate tramite voli charter nel 2022 (totale pari a 2.172).

d'impedire l'esercizio di diritti fondamentali – come quello alla salute o all'asilo – ai rimpatriandi che non conoscono la lingua italiana o un'altra lingua veicolare familiare al personale di scorta.

Nella risposta fornita al precedente "Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio realizzata tra gennaio 2019 e giugno 2021", viene evidenziato che «il personale di scorta che frequenta il corso di formazione per l'abilitazione ai servizi di scorta effettua una preselezione di lingua inglese e che lo straniero riceve ampia informativa in lingua comprensibile sia in Questura sia nelle strutture di trattenimento».

Il Garante nazionale accoglie favorevolmente tale indicazione; tuttavia, deve osservare che la questione tuttora permane e ha incidenza sulla fluidità stessa delle operazioni, in quanto, come verificato sul campo, non tutte le persone straniere sono in grado di comprendere le principali lingue veicolari.

Verificato l'impatto che l'assenza di interpreti e mediatori culturali nelle operazioni di rimpatrio forzato continua nella pratica ad avere sui diritti fondamentali delle persone straniere, il Garante nazionale ribadisce la necessità e urgenza di porre rimedio più efficace a tale lacuna.

Occorre sottolineare a riguardo che in linea con quanto previsto dal paragrafo 5 dell'articolo 16 del "Codice di condotta Frontex" del 2018[16], la delegazione di monitoraggio del Garante nazionale è ordinariamente integrata da un mediatore culturale che supporta i monitor nell'interazione con le persone sottoposte alla misura di rimpatrio. Trattandosi dell'unica professionalità linguistica presente, accade che i rimpatriandi riescano a esprimere le proprie esigenze solo in sede di colloquio con il monitor affiancato dal proprio interprete. Ne consegue che la delegazione di monitoraggio si possa trovare nella situazione di intermediare richieste che dovrebbero essere direttamente espresse dal rimpatriando al personale sanitario o alla scorta[17].

[16] «*Forced-return monitors may use the services of participating interpreters in order to communicate with the returnees*».

[17] Quanto accaduto nel corso dell'operazione di rimpatrio forzato verso la Georgia (CRO) del 20 gennaio 2022 risulta emblematico sotto questo profilo: in base a quanto riportato dal monitor, lo straniero ha potuto esprimere la propria richiesta di terapia e riferire al medico informazioni fondamentali sulla sua salute esclusivamente grazie all'intervento del mediatore del Garante nazionale che, dietro specifica richiesta del sanitario, ha agevolato il colloquio con il medesimo.

Analoga situazione si verificava nel volo charter di rimpatrio verso la Tunisia realizzato il 17 febbraio 2022 nel corso del quale il mediatore culturale del Garante nazionale supportava lo staff sanitario in tre distinti interventi effettuati a tutela di tre rimpatriandi che esprimevano uno stato di malessere. In particolare, A. S. colpito da una crisi respiratoria, S. H. il cui stato di totale immobilismo veniva considerato un atteggiamento di resistenza passiva e B. A. M. da quattro giorni in sciopero della fame. Verificate le condizioni di salute di tutti e tre, il sanitario disponeva la sospensione del rimpatrio nei confronti di A. S. e indicava agli operatori di sottoporre lo straniero a cure adeguate.

La presenza del mediatore culturale del Garante nazionale si è rivelata essenziale anche nell'operazione di rimpatrio realizzata verso la Tunisia il 24 febbraio 2022 in occasione dell'episodio di autolesionismo da parte di un cittadino tunisino che durante i controlli di sicurezza cominciava a dimenarsi nel tentativo di espellere gli oggetti metallici che asseriva di avere ingerito. L'esperto linguistico del Garante nazionale ha svolto un ruolo fondamentale nel comprendere

La presenza del mediatore è altresì cruciale nel caso in cui la persona esprima bisogni di protezione che devono essere recepite dalle Autorità nel momento della loro manifestazione[18].

Inoltre, le barriere linguistiche sono di forte ostacolo per la messa in atto di tecniche di *de-escalation* necessarie a evitare l'uso della forza e l'applicazione delle misure coercitive nella gestione delle fasi critiche e la comprensione delle informazioni che devono essere fornite prima e durante l'operazione[19].

Infine, appare utile rammentare che l'assistenza tecnica e operativa garantita agli Stati membri da parte di Frontex nell'ambito delle attività di rimpatrio ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento dell'Agenzia comprende anche i servizi di interpretariato[20].

Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda nuovamente che:

1. **in tutte le fasi di un'operazione di rimpatrio (o almeno nei voli charter) siano previste professionalità linguistiche in grado di rivolgersi alla persona soggetta al rimpatrio in una lingua a lei comprensibile,**

---

le esternazioni del rimpatriando sia nel colloquio intercorso con il medico della Polizia di Stato, sia in quello con i sanitari del Pronto soccorso intervenuti successivamente per trasferire la persona in Ospedale.

[18] Si consideri, in via esemplificativa, quanto accaduto nel corso del volo *charter* verso l'Egitto realizzato il 15 dicembre 2021. Durante l'operazione è emersa la situazione di due cittadini egiziani appena giunti in Italia, destinatari di un provvedimento di respingimento differito, che nel corso dei colloqui realizzati dal monitor con l'ausilio del mediatore culturale esprimevano forti timori di fare ritorno in Egitto manifestando, quindi, molto chiaramente la volontà di accedere alla procedura di protezione internazionale. Uno dei due proveniente dal Cpr di Caltanissetta, I. I. A., che aveva espresso opposizione al rimpatrio e nel trasferimento era stato pertanto immobilizzato, dichiarava di avere provato, senza esito, a far registrare la propria domanda di asilo qualche giorno prima del rimpatrio. L'altro cittadino straniero, di giovane età e anch'egli appena arrivato in Italia, appariva in uno stato di fragilità e si esprimeva e comprendeva esclusivamente in lingua araba. Il monitor riporta di aver notato, all'interno della navetta aeroportuale, M. L. S. R., con una vistosa croce cristiana al collo che piangeva. Il ragazzo risultava essere arrivato da poco in Italia, parlava solo arabo; al monitor diceva di essere un egiziano copto e di avere per questo motivo paura di tornare al suo Paese ed essere ucciso. In esito a quanto riferito alla delegazione di monitoraggio il rimpatrio nei confronti di questi due cittadini egiziani veniva opportunamente sospeso.

Si rammenta, inoltre, che in base all'articolo 10 del "Codice di condotta Frontex" del 2018 tutti gli attori di una procedura di rimpatrio hanno l'obbligo di attivare il meccanismo di *referral* previsto a tutela dei richiedenti asilo e delle categorie vulnerabili.

[19] A tal proposito, nell'operazione di rimpatrio verso la Tunisia realizzata il 7 febbraio 2022, un rimpatriando M. S. era molto agitato e appariva in stato confusionale incapace di comprendere le varie fasi della procedura. Per tale ragione durante il trasporto in pullman dal Cpr di Gradisca all'aeroporto veniva richiesto dal personale di scorta della Polizia un intervento del mediatore del Garante Nazionale. Al momento della discesa lo straniero si dimostrava agitato; il personale decideva l'applicazione di ulteriori fasce di contenzione e portava di peso il cittadino tunisino all'interno dell'aereo. Successivamente lo straniero si calmava e venivano mantenute solamente le fascette ai polsi.

[20] «L'assistenza tecnica e operativa di cui al paragrafo 1, lettera b), comprende attività intese ad aiutare gli Stati membri a espletare le procedure di rimpatrio svolte dalle autorità nazionali competenti, fornendo in particolare: a) servizi d'interpretariato» (articolo 48, par. 2 del Regolamento (Ue) 2019/1896 del parlamento europeo e del consiglio del 13 novembre 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

via San Francesco di Sales, 34 — 00165 Roma
presidenza@garantenpl.it (+39) 0687791741

in linea con quanto previsto nell'Allegato alla Decisione (CE) 573/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri 3.3 lett. e) e nell'art. 14 del "Codice di condotta Frontex" adottato il 26 aprile 2018.

B.3 La riconoscibilità e l'uso dei 'fratini' identificativi

In base alle disposizioni operative di Frontex, tutti i componenti dello staff di un'operazione di rimpatrio forzato devono indossare un 'fratino' identificativo della nazionalità e indicativo del ruolo che ricopre (*Escort leader*, *Escort*, *Medical staff*, *Interpreter*, *Back-up team, Monitor* etc. etc.).

Si tratta di una misura organizzativa importante sotto il profilo della trasparenza e dell'*accountability*, che rafforza, altresì, la comprensione delle persone straniere che sono così in grado di distinguere le figure responsabili e, per esempio, riconoscere il personale sanitario a cui rivolgersi in caso di necessità.

Tale aspetto, tuttavia, resta limitato alle operazioni congiunte, coordinate e finanziate dall'Agenzia europea. Irrisolto, invece, almeno nel periodo di riferimento del presente Rapporto, nei voli charter nazionali per i quali il personale di Polizia ha indossato sempre abiti civili privi di 'fratini' identificativi del compito svolto nell'operazione.

La questione era stata già in precedenza sollevata da questa Autorità garante. Nella risposta fornita all'ultimo Rapporto veniva indicato che era «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 forzato».

Il Garante nazionale è pertanto interessato ad avere un aggiornamento in proposito, ribadendo quanto già raccomandato in precedenti specifici Rapporti.

B.4 Gli standard di comportamento e le condotte vietate

Il Garante nazionale ha ricevuto alcune lamentele relativamente a talune condotte del personale di scorta non pienamente rispettose delle persone straniere. Indipendentemente dalla veridicità di quanto riportato, è importante evidenziare gli aspetti di criticità che tali lamentele evidenziano: talvolta è stato riferito un messaggio minaccioso[21], altre un atteggiamento di derisione[22], noncurante, altresì, del particolare stato di

[21] Nell'operazione di rimpatrio realizzata il 15 novembre 2021, nella fase pre-partenza svoltasi all'aeroporto di Palermo, il monitor udiva un poliziotto rivolgere a uno straniero che dal pullman esprimeva il bisogno di recarsi in bagno le seguenti parole «se pisci là, ti diamo legnate».

[22] Tale atteggiamento è stato osservato dal monitor nell'operazione congiunta di rimpatrio realizzata il 21 aprile 2022 con le modalità di una *Collecting return operation* nei confronti di un rimpatriando che manteneva un comportamento tranquillo e che per tale motivo veniva indicato con tono di scherno da un operatore di scorta con l'appellativo di 'angioletto'. Inoltre, l'atteggiamento di derisione del dispositivo di scorta impiegato nel servizio di traduzione

vulnerabilità psico-fisica in cui versano i cittadini stranieri. Ovviamente, si tratta di episodi isolati che tuttavia non possono essere trascurati da un'Autorità di garanzia che ha il mandato istituzionale di cogliere qualsiasi segnale di criticità al fine di prevenire il rischio di prassi di questo tipo che potrebbero poi divenire anche sistematiche e generalizzate. Non solo, ma proprio la sedimentata cooperazione con le Autorità responsabili dei rimpatri determina per il Garante nazionale l'assoluta necessità di riportare qualsiasi elemento che possa evolvere in criticità.

Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che:

2 sia tenuto costante l'impegno affinché a tutti i partecipanti di un'operazione di rimpatrio forzato sia fornita la specifica formazione circa le regole contenute nel "Codice di condotta Frontex" adottato nel 2018 applicabile a tutte le persone coinvolte nell'attività dell'Agenzia; regole che indicano standard comportamentali improntati alla cortesia e al rispetto, vietando espressamente l'utilizzo di un linguaggio volgare e offensivo[23].

C. L'INFORMAZIONE

Una garanzia fondamentale per la persona privata della libertà è il diritto di ricevere informazioni relativamente alla procedura cui è sottoposta. La mancata attuazione di tale obbligo in capo a chi ha responsabilità di tale privazione incide sulla inderogabile tutela della dignità di ogni persona, in primo luogo perché determina quell'insicurezza che si fonda sulla non comprensione del dove si è collocati. Inoltre, incide sulla inconsapevolezza degli eventi e può determinare atteggiamenti oppositivi, problematici per la tutela della complessiva sicurezza e a loro volta forieri di possibile ricorso a strumenti coercitivi.

In merito, nella risposta fornita dal Capo della Polizia, Direttore generale della Pubblica Sicurezza, all'ultimo Rapporto tematico sull'attività di rimpatrio (gennaio 2019 – giugno 2021) viene riportato: «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».

all'aeroporto di Palermo è stato oggetto di una specifica lamentela espressa al monitor da un cittadino tunisino rimpatriato il 7 febbraio 2022.

[23]«*Article 10 Behavioural standards- Participants in Frontex activities whether on or off duty shall: a) abstain from all behaviour likely to compromise the prestige and the nature of the public mission in which they are invested or to bring discredit upon their organisation or Frontex; 9 b) act with fairness and impartiality in their dealings with the public and other participants in Frontex activities, treating all with courtesy and respect, avoiding all forms of victimisation or discrimination, bearing in mind the diverse nature of all people, including backgrounds, origin and/or rank; c) abstain from actions contrary to the public order; d) refrain from using vulgar, obscene or otherwise offensive speech or gestures that could be considered abusive towards other participants in Frontex activities or the public.», Code of conduct applicable to all persons participating in Frontex operational activities*».

Il Garante nazionale riconosce l'adempimento compiuto circa l'informazione sulla decisione di rimpatrio attraverso la debita notifica del provvedimento di accompagnamento alla frontiera.

Resta aperta, tuttavia, la questione non irrilevante circa l'informazione relativa a tempi e modi della messa in esecuzione di tale decisione. Questa costituisce infatti, a parere del Garante nazionale, il riconoscimento di un diritto della persona rimpatrianda.

Tale diritto risulta di fatto compromesso nelle operazioni di rimpatrio forzato in relazione a una pluralità di aspetti, qui di seguito considerati.

C.1 La mancanza di preavviso

Gli standard internazionali in materia di diritto all'informazione nelle procedure di rimpatrio forzato prescrivono che le informazioni devono essere fornite in anticipo e riguardare alcuni elementi essenziali dell'operazione.

Sul punto è molto chiara la Linea guida n. 15 del documento "Venti linee guida sul rimpatrio forzato" adottato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 in base alla quale: «*where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity*».

Riguardo alla necessità che anche le persone trattenute in un Centro di permanenza per i rimpatri siano debitamente preavvisate del rimpatrio, nel "Rapporto sul monitoraggio di un volo di rimpatrio forzato di cittadini afgani realizzato dalla Germania il 14 agosto 2018", il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) osserva: «*The German approach of not preparing persons prior to their impending removal appears to be mainly grounded on practical and security-related concerns (i.e. to avoid the returnee evading removal); there is however no reason to apply such an approach for returnees who are already deprived of their liberty in an immigration detention centre. In the CPT's view, it is essential that immigration detainees be informed sufficiently far in advance of their prospective removal, so that they can also begin to come to terms with the situation psychologically. This might be achieved by providing psycho-social support services to returnees. The CPT recommends that the competent Länder authorities take the necessary measures to ensure that all returnees who are held in detention pending deportation are in practice officially informed in writing, in a language they understand,* ***at least one week in advance of their scheduled removal****, as required by law. All returnees should systematically be prepared for their removal, including through the provision of psycho-social support*[24]».

[24] https://rm.coe.int/1680945a2d

Ciononostante, anche in molte operazioni oggetto del presente Rapporto si è constatato che le persone da rimpatriare vengono prelevate all'interno dei rispettivi settori nell'immediatezza della partenza senza essere state preavvisate e accuratamente informate circa lo scopo finale del trasferimento[25]. La mancanza di preavviso non consente loro di prepararsi dal punto di vista materiale[26] e mentale al rimpatrio e inibisce, di fatto, qualsiasi possibilità di avviso o contatto con familiari o legali.

Come indicato nel "Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (gennaio 2019 – giugno 2021)" del Garante nazionale, «la persona privata della libertà personale dovrebbe poter sempre avere l'opportunità di accedere al proprio rappresentante legale, anche nella fase di realizzazione fisica del rimpatrio, al fine di avere informazioni complete ed esaustive ed evitare la maturazione di convincimenti che rischiano di determinare atteggiamenti oppositivi e percezioni di insicurezza.[…] Inoltre, anche al fine di favorire contatti con il Paese di origine nell'imminenza del rimpatrio, dovrebbero essere previste prassi di utilizzo regolato dei cellulari durante l'operazione che, invece, in molti casi vengono sottratti dalla disponibilità dei rimpatriandi senza che a questi ultimi sia concessa la possibilità di effettuare almeno un'ultima chiamata una volta appresa l'imminenza del rimpatrio».

L'impossibilità di comunicare con l'esterno si estende a tutte le fasi della procedura, dal momento che negli ambienti di attesa nei Cpr di appoggio o degli scali aeroportuali utilizzati nelle operazioni non sono disponibili apparecchi pubblici e non viene consentito l'utilizzo del dispositivo personale[27].

Il Garante nazionale ha rilevato positivamente che per ovviare a tale carenza, talvolta il personale di scorta mette a disposizione il proprio telefono cellulare personale. Tuttavia, la possibilità di comunicazione telefonica, soprattutto alla luce della assenza di preavviso, dovrebbe essere sempre assicurata con l'allestimento di apparecchi telefonici pubblichi nei luoghi di attesa (Cpr di appoggio, scali aeroportuali…) e la previsione, eventualmente, di cellulari di uso comune utilizzabili dai rimpatriandi durante le operazioni.

[25] L'avvio delle operazioni avviene solitamente di notte o nelle primissime ore della mattina con l'ingresso del personale all'interno dei settori e la sveglia improvvisa delle persone stesse interessate dalla procedura.

[26] Nel volo charter di rimpatrio di cittadini nigeriani effettuato il 7 maggio 2022, una delle persone in via di rimpatrio ha lamentato, nella fase pre-ritorno presso il Cpr di Roma, la mancata restituzione di un'ingente somma di denaro che gli era stata confiscata all'ingresso. La lagnanza si è rivelata fondata e la scorta si è rivolta all'Ente gestore per l'immediata restituzione di quanto di proprietà dello straniero. Ciò è stato possibile solo perché le operazioni pre-ritorno si sono svolte tra le ore 9.00 e le ore 12.00, in un orario cioè in cui tutti i servizi del Cpr erano operativi.
Nell'operazione congiunta di rimpatrio realizzata verso l'Albania il 25 gennaio 2022, un cittadino albanese, presente in Italia da sei anni, ha riferito al monitor di aver ricevuto notifica dell'espulsione due settimane prima dell'operazione durante un accesso spontaneo in Questura. Non avendo contezza della data del rimpatrio, lamentava di non avere avuto la possibilità di organizzare il recupero dei propri effetti personali, salvo una minima parte contenuta in un pacco ricevuto durante il trattenimento nel Cpr di Macomer.

[27] Quest'ultimo, oltretutto, risulta spesso scarico perché durante il periodo di trattenimento è rimasto custodito nel magazzino per via delle regole del Cpr. Inoltre, persone rimpatriate dopo un periodo di detenzione in un Istituto penitenziario spesso non dispongono affatto di un dispositivo personale.

In tale contesto, va evidenziata la buona prassi rilevata nel corso dell'operazione di rimpatrio realizzata verso la Nigeria il 7 maggio 2022, nel corso della quale gli stranieri in partenza dal Cpr di Gradisca d'Isonzo hanno mantenuto la disponibilità dei telefoni cellulari personali per tutte le fasi dell'operazione, escluse ovviamente quelle di volo.

C.2 Assente o inadeguata informativa circa la procedura di rimpatrio

Come ulteriore carenza informativa, il Garante nazionale ha rilevato che di fatto i rimpatriandi non ricevono informazioni adeguate relativamente alle modalità di esecuzione del rimpatrio nel corso di tutta l'operazione. Infatti, secondo le indicazioni di Frontex, i rimpatriandi devono essere informati circa «*the removal procedure (e.g. reason, phases of travel and procedures, the necessity for body and luggage searches, the possibility of using coercive measures when deemed necessary, etc) and answers their questions*» ("Linee guida Frontex" del 2016[28]).Inoltre, l'informazione deve includere «*the possibilities to lodge a complaint concerning an alleged fundamental rights violation during the RO*» ("Codice di condotta Frontex" 2018).

Dai colloqui effettuati durante le procedure di rimpatrio sia con gli stranieri che con il personale di Polizia che ha effettuato le traduzioni, è emersa la prassi diffusa di motivare l'uscita dal Cpr come un semplice trasferimento sul territorio nazionale[29]: raramente viene spiegato che si sta procedendo al rimpatrio e in qualche caso sono state date informazioni fuorvianti[30]. Risulta inoltre che agli stranieri che chiedono chiarimenti e informazioni vengono date generiche rassicurazioni dallo stesso personale di scorta e che anche innanzi a dichiarazioni relative a possibili elementi ostativi al rimpatrio, tali dichiarazioni non sono considerate ma rinviate a fasi successive della procedura[31]. I monitor hanno osservato che talvolta le squadre

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

[29] Per esempio, nel rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 7.02.2022, presso il Cpr di Gradisca d'Isonzo in molti casi alle persone è stato riferito che venivano trasferite a Bari, senza ulteriori indicazioni relativamente alla destinazione finale dell'operazione. Ugualmente è accaduto ai cittadini egiziani rimpatriati dal Cpr di Torino il 29.04.2022. In tal caso, peraltro, è stato osservato che contemporaneamente all'avvio del rimpatrio, nel cuore della notte, la scorta prelevava dal medesimo settore un cittadino nigeriano per un trasferimento al Cpr di Gradisca: a tutti i cittadini stranieri (egiziani destinati al rimpatrio e nigeriano destinato a un altro Cpr) veniva comunicato che si trattava di un trasferimento nazionale.

[30] Durante la fase pre-ritorno del volo charter di rimpatrio realizzato verso la Nigeria il 14 settembre 2022 un cittadino nigeriano che stava per essere trasferito dal Cpr di Torino a Roma per essere rimpatriato ha riferito di essere stato rassicurato sul fatto che, non avendo il passaporto, non avrebbe dovuto preoccuparsi di essere rimpatriato.

[31] Per esempio, nei rimpatri verso la Tunisia o l'Egitto, ove l'audizione consolare non precede la partenza dal Cpr venendo realizzata rispettivamente a Palermo poco prima della partenza del charter di rimpatrio o direttamente al Cairo immediatamente dopo l'arrivo, è prassi diffusa far credere ai rimpatriandi che la decisione relativa al rimpatrio sia completamente in capo al console. Nel rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 7 febbraio 2022 in partenza dal Cpr di Gradisca d'Isonzo, in molti casi alle persone è stato riferito che venivano trasferite a Bari, senza indicazioni

che si alternano nella gestione delle varie fasi dell'operazione tendono a trasferire l'onere informativo su quella impiegata nella fase successiva.

L'impatto che tali carenze informative determinano è visibile dallo stato di turbamento e agitazione che i rimpatriandi esprimono nelle fasi preliminari delle operazioni: molti chiedono con insistenza spiegazioni, alcuni contestano di non essere riusciti a contattare l'avvocato per avere notizie aggiornate circa la loro posizione giuridica, di non avere avuto la possibilità di telefonare ai propri congiunti per avvisare dell'imminente partenza e farsi recapitare gli effetti personali che desiderano portare con sé oppure lamentano di non aver potuto reperire tutti i beni trattenuti all'ingresso nel Cpr poiché la partenza è avvenuta in orario notturno quando l'Ufficio economato del Centro era chiuso. In qualche caso lo stato di stress determinato dalla mancanza di chiarezza e informazione innesca atteggiamenti oppositivi che potrebbero essere ridotti o evitati con una maggiore trasparenza informativa, relativa a ogni aspetto che comunque non metta a rischio l'effettività dell'operazione di rimpatrio, che riducano la tensione e che comunque evitino invece il frequente ricorso all'applicazione di misure coercitive, quale metodo usuale di risposta a tali atteggiamenti. Va osservato che le reazioni si verificano, in particolare, all'arrivo in aeroporto quando vi è la chiara comprensione, per vie di fatto, dell'effettiva destinazione del trasferimento. A quel punto i ritmi serrati dell'operazione lasciano poco spazio ai tempi di elaborazione della notizia e alla realizzazione di tecniche di *de-escalation* e quindi l'unico strumento di contrasto ad atteggiamenti di resistenza è rappresentato dall'uso della forza.

Il **Garante nazionale rinnova le proprie raccomandazioni affinché**:

3 **la data della partenza sia comunicata preventivamente agli interessati[32], in modo da consentire loro di organizzarsi per il viaggio, verificare la restituzione di tutti gli effetti personali trattenuti all'ingresso nel Centro, preparare in condizioni dignitose i propri bagagli, avvisare i familiari o comunque le persone di fiducia e/o l'avvocato per venire a conoscenza di eventuali aggiornamenti riguardanti la propria posizione giuridica;**

4 **al più tardi al momento dell'avvio dell'operazione, nel pieno rispetto della loro dignità, i cittadini stranieri siano informati di tutte le varie fasi, incluse le diverse tappe del viaggio, i tempi di permanenza negli eventuali scali, il luogo e l'orario indicativo di arrivo nel Paese d'origine, la**

sull'operazione di rimpatrio. Nel rimpatrio verso la Georgia realizzato tramite una *Collecting return operation* il 21 aprile 2022, il monitor ha osservato che a un rimpatriando che esprimeva tutta una serie di circostanze potenzialmente ostative al rimpatrio, veniva comunicata la possibilità di rappresentarle innanzi alle Autorità georgiane una volta arrivato a Dusseldorf.

[32] Sul punto va ulteriormente rilevato che altri Paesi europei impegnati in operazioni di rimpatrio forniscono, con l'aiuto di un interprete, dettagliate informazioni al rimpatriando che includono in un primo momento la tipologia dell'operazione e la data del rimpatrio e, successivamente, informazioni sul peso massimo dei bagagli trasportabili, l'identificativo del volo e altre informazioni; Frontex, *Factsheet for Forced Return Monitors*, Hungary, 2021.

realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui bagagli, il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di rifiuto o opposizione al rimpatrio, la possibilità di presentare reclamo;

5 **la comunicazione con i rimpatriandi sia sempre improntata a criteri di chiarezza e nitidezza con esclusione di informazioni equivoche che possano dare adito a incomprensioni o aspettative mal riposte;**

6 **sia garantita la libertà di corrispondenza telefonica del corso dell'operazione.**

D. LA TUTELA DELLA SALUTE E L'ASSISTENZA SANITARIA

D.1 Le regole

L'ambito della tutela della salute e dell'assistenza sanitaria alle persone sottoposte a rimpatrio è apparso particolarmente critico in relazione a una molteplicità di aspetti che necessitano di attenta considerazione e tempestivi interventi su più livelli. Per una più chiara comprensione delle problematiche riscontrate, vale la pena richiamare brevemente in premessa i principi e le regole che disciplinano la materia.

L'articolo 5 della Direttiva 115/2008/CE dispone che «Nell'applicazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono nella debita considerazione: a) l'interesse superiore del bambino; b) la vita familiare; c) le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato; e rispettano il principio di non-refoulement». La Corte di giustizia dell'Unione Europea con una recente pronuncia del 22 novembre 2022[33] ha statuito che, tenuto conto delle previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea[34], tale previsione deve essere interpretata nel senso di escludere la possibilità di adottare «una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento nei confronti di un cittadino di un paese terzo, il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare e che è affetto da una grave malattia, allorché sussistono gravi e comprovati motivi per ritenere che, in caso di rimpatrio, l'interessato possa essere esposto, nel Paese terzo verso il quale verrebbe allontanato, al rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore, a causa del divieto, in tale Paese, della sola terapia analgesica efficace» (paragrafo 76)[35]. Inoltre, la Corte di

[33] Corte di giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza 22 novembre 2022 nella causa C-69/21, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0069&qid=1669279056690&from=IT

[34] In particolare, articoli 1, 4 e 19 della Carta.

[35] Secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu), in caso di allontanamento di una persona gravemente inferma può sorgere una questione in relazione all'articolo 3 della Convenzione «qualora sia dimostrata l'esistenza di fondati motivi per ritenere che la stessa, sebbene non in imminente pericolo di vita, corra un rischio reale, a causa dell'assenza di cure adeguate nel Paese di destinazione o della mancanza di accesso a tali cure, di essere esposta a un declino grave, rapido e irreversibile delle sue condizioni di salute comportante intense sofferenze, o a una significativa riduzione dell'aspettativa di vita». Sentenza Paposhvili c. Belgio del 13 dicembre 2016 della Grande Camera della Corte Edu.

giustizia ha, altresì, precisato che «prima di adottare una decisione di rimpatrio o di procedere all'allontanamento» di una persona affetta da una grave malattia, gli Stati membri sono tenuti a escludere «ogni serio dubbio quanto al rischio che il rimpatrio di tale cittadino generi un aggravamento rapido, significativo e irrimediabile di tale malattia o del dolore causato da quest'ultima. Qualora un dubbio siffatto non possa essere escluso, l'autorità nazionale competente non può adottare una decisione di rimpatrio né procedere all'allontanamento del cittadino di un paese terzo interessato.[…] Lo Stato membro interessato deve, infatti, garantire che, qualora ciò sia richiesto dalle condizioni di salute della persona interessata, quest'ultima riceva assistenza sanitaria non soltanto durante l'allontanamento propriamente detto, ma anche successivamente nel paese di destinazione» (paragrafi 80 e 81). Ne consegue che la Direttiva deve essere interpretata nel senso che essa osta a che «le conseguenze del provvedimento di allontanamento propriamente detto sulle condizioni di salute di un cittadino di un paese terzo siano prese in considerazione dall'autorità nazionale competente unicamente al fine di esaminare se quest'ultimo sia in grado di viaggiare».

La Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004 n. 573 richiama il principio secondo il quale rimpatriare una persona comporta l'assunzione di responsabilità che la persona sia «in condizioni di salute adeguate affinché si possa procedere, di diritto e di fatto, al suo allontanamento per via aerea in condizioni di sicurezza». La norma europea stabilisce altresì che «per i rimpatriandi che presentano problemi di salute o che richiedono cure mediche sono redatte delle cartelle sanitarie»[36].

Al fine di rendere effettiva una simile garanzia, altri standard internazionali di settore, fonti di *soft law*[37], stabiliscono che, prima dell'operazione di rimpatrio forzato, tutte le persone dovrebbero essere sottoposte a una visita medica per verificare che siano in condizioni di salute adeguate per essere rimpatriate. Il Cpt

[36] Nell'ambito della tutela della salute le linee guida allegate alla Decisione prevedono:
«Stato di salute e cartella sanitaria - 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. La cartella sanitaria è redatta in versione multilingue, se il personale medico che accompagna il rimpatriando non è in grado di comprendere adeguatamente la versione originale. Si invitano lo Stato membro organizzatore e gli Stati membri partecipanti ad utilizzare formulari comuni standardizzati per la compilazione delle cartelle sanitarie o delle certificazioni di idoneità a viaggiare in aereo. Prima di un'operazione di rimpatrio, gli Stati membri partecipanti informano lo Stato membro che organizza l'operazione di qualsiasi circostanza attinente allo stato di salute di un rimpatriando che potrebbe ripercuotersi negativamente sulla sua allontanabilità. Lo Stato membro che organizza l'operazione si riserva il diritto di negare accesso al volo congiunto a qualsiasi rimpatriando che presenti condizioni di salute tali da non permettere che il suo rimpatrio avvenga in condizioni di sicurezza e di dignità».

[37] Per il CPT (sin dal 2003) e in base alle "Venti linee guida sul rimpatrio forzato" del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2005, prima dell'operazione ogni rimpatriando deve essere sottoposto a esame medico ai fini del rilascio di un certificato di idoneità al viaggio – il cosiddetto *fit-to-fly/fit-to-travel*. Si tratta di una precauzione necessaria quando si prevede l'uso della forza.

afferma in un Rapporto su un volo «*The fact that persons are medically examined on admission to a CIE does not automatically mean that they will be fit to travel when their removal takes place. Furthermore, the substance of the medical examination carried out on admission to a detention centre might well not cover the large amount of pathologies enumerated in the International Air Transport Association (IATA) flight inadmissibility criteria, or the need to specifically assess the risks associated with the possible prolonged use of means of restraint, in particular in confined spaces such as aircraft*»[38].

Come è noto, il nullaosta sanitario al rimpatrio è documentato nel certificato *fit to travel,* che in base alle regole stabilite da Frontex deve comunque essere rilasciato in caso di «…*any pre-existing medical condition affecting a returnee and/or medical treatment required*» ("Linee guida Frontex" del 2016)[39].

A parere del Garante nazionale, anche alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu) e della citata recente pronuncia della Corte di giustizia europea, tale valutazione medica, soprattutto in presenza di particolari condizioni di salute, dovrebbe consistere sia in un *fit for travel* sia in un *fit for return:* dovrebbe quindi valutare il rischio che la persona con determinate vulnerabilità sanitarie possa andare incontro a un peggioramento delle proprie condizioni di salute una volta rimpatriata. Come indicato dai giudici di Lussemburgo «l'articolo 5 della Direttiva 2008/115, che costituisce una norma generale che si impone agli Stati membri dal momento in cui essi attuano tale direttiva, obbliga l'autorità nazionale competente a rispettare, in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, il principio di non-refoulement». Anche dopo l'assunzione della decisione di rimpatrio, nelle fasi precedenti all'allontanamento è pertanto necessaria un'attenta attività di valutazione e di preparazione, da parte dei medici responsabili delle strutture di provenienza dei cittadini stranieri e della Direzione centrale di sanità, volta a verificare che il rimpatrio avvenga nel rispetto degli obblighi di protezione internazionale cui il Paese è vincolato e in condizioni di sicurezza della persona. Qualora sia appurato che la persona è in condizioni di salute adeguate

[38] Cpt, Rapporto sul monitoraggio del volo charter di rimpatrio verso la Nigeria realizzato dall'Italia tra il 16 e il 18 dicembre 2015.

[39] «*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. After an evaluation, by the medical personnel available, of those individual(s) from a PMS whom the OMS considers are not "fit-to-travel", their participation in a joint return operation coordinated by Frontex must be refused if their unfitness to travel is confirmed. If there is any doubt, the returnee(s) should not be accepted on the flight; it is the PMS that should document the fitness to travel. The processing of medical information must be carried out in line with applicable and relevant personal data protection legislation» (*Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex,* maggio 2016).
La stessa previsione è contenuta nell'articolo 8 del "Codice di condotta Frontex" del 2018.

a essere rimpatriata *senza il rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore* causato dalla eventuale grave malattia da cui è affetta, è poi essenziale garantire ogni pertinente informazione sullo stato di salute della persona, con particolare riferimento a terapie farmacologiche in corso al personale sanitario impiegato nell'operazione.

A tal fine, opportunamente, la Direttiva allegata al decreto del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022 recante criteri per l'organizzazione dei Cpr, che ha sostituito il regolamento del 20 ottobre 2014, ha esplicitamente previsto che una copia della scheda sanitaria, con l'indicazione dell'esito delle visite realizzate all'interno del Cpr, le eventuali prescrizioni e l'esito delle cure prestate, sia consegnata al medico della Polizia di Stato del dispositivo di scorta. La Direttiva prevede inoltre che «Il gestore fornisce al personale di accompagnamento la necessaria copertura farmacologica almeno fino alla conclusione delle procedure di rimpatrio e comunque secondo la prescrizione del medico». Sul medesimo punto le "Linee guida Frontex" del 2016 stabiliscono qualche garanzia ulteriore stabilendo che il personale sanitario è, altresì, tenuto a valutare l'opportunità di rendere disponibili ai cittadini stranieri, al termine dell'operazione, un quantitativo suppletivo di medicinali affinché non rischino di andare incontro a un'improvvisa interruzione della terapia nel Paese di ritorno[40].

Infine, in tutti i rimpatri organizzati mediante voli *charter* è presente un dispositivo sanitario composto da un medico e un infermiere con compiti di tutela di tutti i partecipanti di un'operazione e in particolare dei cittadini stranieri da allontanare. Una simile misura è stabilita dalle varie fonti internazionali che disciplinano l'organizzazione delle operazioni di rimpatrio e risponde all'obbligo generale di protezione dell'integrità fisica che le Autorità statali hanno nei confronti di tutte le persone sottoposte a una misura di coercizione quale quella del rimpatrio forzato. Il medico è responsabile della somministrazione delle terapie farmacologiche in corso al momento dell'allontanamento, assicurandone l'assunzione durante tutta la sua durata.

Tuttavia, il Garante nazionale ha rilevato che nelle prassi operative tutti questi aspetti presentano vari profili di criticità che determinano un impatto sui diritti delle persone da rimpatriare che saranno qui di seguito esaminati.

D.2 Il personale sanitario impiegato e la sua formazione

La scorta sanitaria delle operazioni di rimpatrio forzato realizzate mediante voli charter è composta da un medico e un infermiere della Polizia di Stato. Tenuto conto del possibile uso della forza nelle attività di rimpatrio e del correlato ruolo di garanzia delle professionalità sanitarie, svolto sia a tutela della persona interessata che del personale di Polizia, alla luce altresì di uno specifico episodio cui si farà cenno nei paragrafi

[40] «*The relevant MS ensures that the necessary amount of medication prescribed is available for returnees who are under medical treatment. Moreover, the MS should consider the possibility of providing an advance supply of medication (e.g. for several weeks) in order to prevent any interruption of treatment in the country of return (please see 6.2.4.2. with regard to the need to leave behind in a MS any medicines prohibited in a CoR*)».

E.1 e L di questo Rapporto, il Garante nazionale ritiene necessario richiamare l'osservazione espressa dal Cpt nel "Rapporto sul monitoraggio su un volo di rimpatrio forzato" organizzato dall'Italia nel 2015. In merito alla scelta organizzativa di impiegare medici e infermieri della Polizia di Stato, il Comitato europeo, infatti, osserva che «*in order to reduce the potential for any conflict of dual obligations and to best assure the clinical independence of healthcare staff, it would be preferable if the medical staff participating in a removal operation were to be engaged by an authority distinct from the agency responsible for the operation itself, (in this case the State Police)*».

Il Garante nazionale prende atto della risposta delle Autorità italiane al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt) circa l'intrinseca imparzialità del personale medico vincolato al giuramento di Ippocrate.

Tuttavia invita l'Amministrazione responsabile a rivedere questa prassi nell'ottica di una maggiore tutela delle persone sottoposte alle misure di rimpatrio e di un innalzamento del sistema delle garanzie previste.

Inoltre, dai monitoraggi effettuati è emersa la necessità che il personale sanitario coinvolto nelle procedure sia destinatario di una specifica formazione sulla disciplina prevista dalle varie fonti normative in tema di tutela della salute delle persone sottoposte a rimpatrio. In molteplici occasioni i monitor hanno, infatti, osservato che i medici e gli infermieri presenti nelle operazioni, pur avendo, in qualche caso, ampia esperienza di rimpatri forzati non conoscono, per esempio, le regole contenute nel "Codice di condotta Frontex" del 2018 o nelle "Linee Guida Frontex" del 2016. Non hanno cioè familiarità con le garanzie che devono essere assicurate ai rimpatriandi nelle fasi preparatorie relativamente alla certificazione medica preventiva (*Fitness to travel and medical examination*, articolo. 8 del "Codice di condotta Frontex"), alle caratteristiche che dovrebbe avere tale certificazione, anche tenuto conto della modulistica elaborata dall'Agenzia europea[41] e alla necessità del suo aggiornamento in caso di problematiche emerse successivamente al suo rilascio ("Linee Guida Frontex" del 2016).

In qualche caso è emersa, altresì, una scarsa consapevolezza del ruolo correlato alla necessità di assicurare al monitor ogni informazione relativa all'operazione, incluse quelle che attengono alla salute dei cittadini stranieri (articolo 16, par. 1 "Codice di Condotta Frontex" del 2018).

D.3 Il "Fit to travel"

Nella quasi totalità dei casi, il Garante nazionale ha riscontrato che il nullaosta sanitario al rimpatrio era stato rilasciato dal medico responsabile del Cpr e non da un medico del Servizio sanitario nazionale, che può assicurare una valutazione indipendente dall'Autorità di pubblica sicurezza, avendo come unico mandato la tutela della salute del paziente.

[41] "*Fit to travel form*" – Allegato 1 delle "Linee Guida Frontex" del 2016.

La raccomandazione del Garante nazionale di stabilire la competenza del personale medico del Servizio sanitario pubblico, in analogia con quanto stabilito per l'accertamento dell'idoneità al trattenimento, non ha finora trovato accoglimento[42].

Pertanto, considerata la responsabilità che il Paese si assume nel realizzare il rimpatrio e la rilevanza del bene protetto, il Garante nazionale invita le Autorità responsabili ad avviare una riflessione affinché una simile procedura venga adottata almeno in presenza di particolari condizioni di salute tali da richiedere un vaglio particolarmente attento e scrupoloso[43].

Va rilevato, inoltre, che il documento di nullaosta sanitario consiste in una generica "attestazione di idoneità" senza alcun riferimento allo stato di salute della persona; è infatti privo di indicazione sulle patologie sofferte o sui trattamenti in essere. La mancanza di una valutazione scrupolosa che le Autorità dovrebbero assicurare quando si assumono la responsabilità di allontanare cittadini stranieri rischia di privare di effettività la garanzia della preliminare valutazione medica, mettendo in pericolo il diritto delle persone migranti a essere protette dal rischio di trattamenti inumani e degradanti come possibile conseguenza della loro espulsione. L'assenza, l'imprecisione o la carenza di informazioni possono talvolta essere il risultato di scrutini sommari.

A questo si aggiunge che, anche nel caso in cui siano riportate nel documento condizioni di vulnerabilità sanitarie di particolare rilevanza, tuttavia la valutazione medica rimane limitata alla compatibilità delle patologie sofferte con il viaggio di rimpatrio senza estendersi agli effetti che il rientro nel Paese d'origine comporta in termini di possibilità di continuità terapeutica, cure e medicinali disponibili, adeguata presa in carico da parte dei servizi sanitari e/o sociali.

Deve, altresì, essere riportato che i monitor hanno riscontrato che il documento denominato "*Fit-to-travel*" non viene rivisto nemmeno nel caso del verificarsi di eventi che possano aver inciso sulla salute della persona[44], in contrasto con gli standard internazionali che prescrivono che la certificazione sia tenuta sempre aggiornata durante l'operazione.

[42] Si vedano il Rapporto sul monitoraggio dell'operazione congiunta per il rimpatrio forzato di cittadini nigeriani del 26 gennaio 2017 e il Rapporto sul monitoraggio di un volo charter per il rimpatrio di cittadini tunisini del 13 aprile 2017.

[43] Al riguardo si rinvia al paragrafo D.7 del presente Rapporto per un caso particolarmente grave occorso in un'operazione di rimpatrio verso la Nigeria. Inoltre, si consideri quando accaduto ad A.S. il cui rimpatrio verso la Tunisia programmato con volo *charter* del 17 febbraio 2022 è stato sospeso a seguito del malessere occorso nella fase di pre-partenza dell'operazione. Secondo quanto riportato dal monitor, dalla disamina della cartella clinica da parte del medico presente all'aeroporto di Palermo emergeva che il cittadino straniero soffriva d'asma e analoghe crisi respiratorie già registrate nel Cpr di provenienza. Il sanitario riteneva, quindi, opportuno interrompere il rimpatrio ed esprimeva la necessità di sottoporre lo straniero a cure adeguate.

[44] Nel volo charter di rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 15 novembre 2021 un cittadino straniero ha messo in atto un gesto autolesionistico sbattendo la testa al muro dei locali di attesa dell'aeroporto di Palermo. Il medico sulla base dell'esame della pupilla dell'interessato ha ritenuto di escludere il rischio di trauma cranico esprimendo, in via

Infine, un'ulteriore criticità riguarda talvolta il mancato utilizzo del modello (*form*) "*Fit-to-travel*" allegato alle "Linee guida Frontex" del 2016 anche nel caso di operazioni congiunte. La modulistica europea contempla l'inserimento di una molteplicità di informazioni sia relative alla storia clinica che alle attuali patologie della persona nell'ottica di far emergere un quadro esaustivo delle condizioni di salute della persona. La sua adozione nella versione inglese agevola, altresì, la trasmissione delle informazioni tra dispositivi sanitari di scorta appartenenti a diversi contingenti nazionali impiegati nelle varie fasi di un'operazione che veda la partecipazione di più Paesi[45].

D.4 Il raccordo tra il personale medico delle strutture di provenienza e il dispositivo di scorta sanitaria: pre-identificazione dei problemi di salute delle persone sottoposte a rimpatrio.

Come evidenziato nel paragrafo introduttivo della presente sezione, fatte salve le responsabilità che lo Stato si assume nel rimpatriare forzatamente una persona, le norme di settore non stabiliscono l'obbligatorietà del cosiddetto "*Fit to travel*" per tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio, ma sono concordi nel prevedere la trasmissione della documentazione sanitaria relativa a ciascun rimpatriando allo staff medico impiegato nell'operazione. Per tale motivo, la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere dispone nei telegrammi operativi di ogni singola operazione che, nei giorni precedenti l'operazione, tutte le Questure interessate comunichino in anticipo alla Direzione centrale di sanità responsabile di organizzare l'assistenza sanitaria nelle procedure di rimpatrio eventuali esigenze sanitarie degli stranieri da rimpatriare (patologie in atto, assunzione di farmaci, ecc.). Nella pratica, tuttavia, ciò frequentemente non avviene: spesso tale documentazione non è inviata, in alcuni casi viene resa disponibile il giorno stesso dell'operazione o appare incompleta. Conseguentemente, il personale sanitario si ritrova con nessuna informazione o con dati insufficienti ad assicurare un'adeguata presa in carico della persona. Il rischio è di trovarsi impreparato a gestire situazioni non previste come, per esempio, stati di malessere correlate a patologie sofferte o richieste di terapie non documentate. In diverse occasioni, i monitor hanno infatti constatato l'emersione di problematiche sanitarie o trattamenti farmacologici non menzionati nei "*Fit to travel*" e nemmeno riscontrabili nelle schede sanitarie individuali (in quanto non pervenute o lacunose)[46].

esclusivamente orale, il proprio nullaosta alla prosecuzione del rimpatrio. Agli atti è rimasto il *fit-to travel* realizzato prima dell'evento critico.

[45] Nel volo di rimpatrio realizzato verso la Georgia il 4 novembre 2021 con le modalità di una *Collecting return operation* i *fit for travel* non sono stati rilasciati utilizzando il *form* allegato alle Linee guida Frontex 2016 nemmeno nei casi di persone con terapie in corso e alla scorta sanitaria georgiana le informazioni sono state trasmesse oralmente dal medico della scorta italiana. Il monitor, pur rimanendo a distanza, notava che il medico georgiano fotografava col proprio cellulare la documentazione sanitaria.

[46] Nel volo charter di rimpatrio verso la Tunisia realizzato il 7 febbraio 2022 era presente E. M. A. N. affetto da diabete in terapia con insulina. La patologia non era indicata nella cartella sanitaria ma, secondo quanto riportato ai monitor, il medico impiegato nell'operazione ha valutato comunque che potesse essere rimpatriato dal momento che appariva in buona salute e disponeva di apposita documentazione medica rilasciata dal proprio Paese e di scorte di medicinali.

Durante alcune delle operazioni monitorate simili carenze nella fase preparatoria del rimpatrio hanno avuto l'impatto di determinarne la sospensione per decisione del medico responsabile che ha ritenuto di non poter dar corso all'operazione in condizioni di sicurezza per la persona[47].

D.5 La copertura farmacologica

Il raccordo spesso carente tra il personale medico delle strutture di provenienza e il dispositivo di scorta sanitaria può, inoltre, riguardare la copertura farmacologica, anche nel caso di terapie correttamente riportate nella documentazione a disposizione del personale impiegato nell'operazione di rimpatrio, come illustrato di seguito. Come già ricordato, infatti, le fonti di disciplina nazionali e sovranazionali stabiliscono il principio di continuità terapeutica almeno per tutta la durata della procedura; prevedono altresì la necessità

Il 21 aprile 2022 E. R. cittadino georgiano, affetto da diverse patologie e in trattamento farmacologico composito, stava per essere rimpatriato con l'operazione CRO senza copertura farmacologica. Secondo quanto riferito al monitor dal medico impiegato nell'operazione, la documentazione inviata dal Cpr alla Direzione centrale sanità nei giorni precedenti al rimpatrio risultava parziale e molto carente rispetto alla documentazione di cui disponeva il rimpatriando stesso. La circostanza può essere sintomatica di una valutazione poco approfondita delle condizioni di salute del cittadino straniero. In questo caso, il rimpatrio è stato sospeso a seguito della sua richiesta di protezione internazionale.
Infine, nell'operazione di rimpatrio organizzata verso la Tunisia il giorno 11 agosto 2022 il signor A. R., disponeva di una scorta di medicinali (una confezione di un ansiolitico e una confezione di un antiepilettico) resa disponibile dalla struttura di trattenimento all'atto dell'uscita dal Cpr di Caltanissetta. Il medico riferiva al monitor di non aver ricevuto alcuna documentazione sanitaria relativa al cittadino tunisino, di non essere dunque informato dell'esistenza di una diagnosi e di non conoscere prescrizione, posologia, modalità di somministrazione dei farmaci. Egli decideva dunque di contattare i responsabili del Cpr, ma non ricevendo sufficienti delucidazioni e ritenendo le possibili patologie sofferte dal cittadino tunisino bisognose di attenta considerazione, valutava di sospenderne il rimpatrio.

[47] È per esempio accaduto durante l'operazione di rimpatrio verso la Tunisia realizzata il 30 dicembre 2021 che il rimpatrio di H. B. C. sia stato sospeso per determinazione del medico a seguito dell'emersione della sua situazione di persona sottoposta a terapia con metadone (terapia non somministrata in partenza dal Cpr di provenienza e non resa disponibile allo staff sanitario impiegato nell'operazione che non era stato nemmeno preventivamente informato rispetto al trattamento di disintossicazione). Secondo quanto riportato dal monitor, durante l'audizione consolare il rimpatriando affermava di essere in terapia metadonica (circostanza non nota allo staff medico). Veniva quindi recuperata la cartella sanitaria, da cui tuttavia non risultava chiaro se la terapia fosse in atto o conclusa. Contattata dal medico, la struttura di trattenimento di provenienza confermava che effettivamente la persona era sottoposta a terapia con metadone a scalare ancora in atto.
Analogamente, nel CRO realizzato verso la Georgia il 20 gennaio 2022 due cittadini stranieri si rivolgevano al monitor lamentando la mancata assunzione della loro terapia. La circostanza si è rivelata particolarmente critica per uno dei due cittadini georgiani, dal momento che il farmaco non era stato reso disponibile dal Cpr di provenienza e che la scorta sanitaria non disponeva di informazioni rispetto all'ultima somministrazione effettuata nelle ore preliminari alla partenza (In un caso alcuna informazione sulla terapia in atto era pervenuta dalla struttura di trattenimento). La serietà della situazione induceva il medico a disporre la sospensione dell'operazione di rimpatrio, che tuttavia proseguiva a fronte della manifestazione di volontà a fare rientro nel proprio Paese da parte dello stesso rimpatriando. In aeroporto, il sanitario assumeva, quindi, l'iniziativa di provvedere all'acquisto del farmaco e contattava i sanitari del Cpr per notizie sulla posologia.

via San Francesco di Sales, 34 — 00165 Roma
presidenza@garantenpl.it (+39) 0687791741

di una valutazione medica diretta a considerare i possibili effetti dell'interruzione o l'esigenza di rendere disponibile un quantitativo di farmaci supplettivo per i giorni immediatamente successivi al rimpatrio. Ciò al fine di evitare effetti nocivi sulla salute derivanti dalla difficoltà di reperire tempestivamente i medicinali nei Paesi di rinvio. La sospensione dell'assunzione di taluni farmaci può determinare, infatti, danni alla salute delle persone di gravità proporzionale alla complessità d'azione del farmaco stesso

Ciononostante, nel corso di molteplici operazioni i monitor hanno assistito alla richiesta, da parte dei rimpatriandi, di terapie che non venivano soddisfatte poiché dai Cpr non era stata predisposta la scorta di farmaci necessaria ad assicurarne la somministrazione almeno per la durata dell'operazione[48].

La mancata copertura farmacologica verificata dai monitor di specifiche terapie ha indotto il medico esperto del Garante nazionale a sottolineare alcuni rischi correlati in un documento consegnato al Garante nazionale[49].

Va, inoltre, considerata la situazione, molto diffusa, dei rimpatriandi sottoposti a programmi di disintossicazione con metadone, la cui continuità potrebbe essere garantita attraverso, la preliminare informativa ai servizi socio-sanitari del Paese di rinvio per una tempestiva loro presa in carico (chiaramente previo consenso della persona interessata). Le persone vengono rimpatriate con la terapia garantita fino al giorno di avvio dell'operazione; ne consegue, verosimilmente, un'interruzione repentina del trattamento con il rischio di sviluppare sintomi simili a quelli di un'astinenza con tutte le problematiche e i disturbi che ne conseguono[50].

[48] Nel volo di rimpatrio verso la Georgia il 4 novembre 2021 realizzato con le modalità di una *Collecting return operation,* per esempio, i rimpatriandi hanno riferito ai monitor che tre di loro avevano terapie in corso (G. D. proveniente dalla Casa circondariale di Cuneo, T. B. proveniente dal Cpr di Brindisi e G. Z. proveniente dal Cpr Gradisca) ma a nessuno era stata garantita la copertura farmacologica per i primissimi giorni successivi al rientro. Le persone avevano infatti assunto la terapia il giorno della partenza e poi avrebbero dovuto individualmente attivarsi nel Paese di rimpatrio per la prosecuzione del trattamento.

Secondo quanto riferito al monitor, la scorta sanitaria incaricata del trasferimento in Germania (luogo di partenza del charter di rimpatrio scortato dalla Polizia georgiana) era stata preavvisata esclusivamente della terapia riferita al rimpatriando proveniente dal Cpr di Brindisi.

[49] Il medico ha esposto, in uno specifico caso, la seguente considerazione: «La sua sospensione o ritardata assunzione può determinare il rischio di una crisi ipertensiva con conseguenze pericolose per la normale attività cardiaca fino all'ipotesi di una grave aritmia e una alterazione della normale funzione coronarica». In un altro caso: «La sua sospensione può determinare un danno gastrico fino alla formazione di ulcere peptiche con intensa sintomatologia dolorosa». Ancora in un caso: «La sua improvvisa sospensione determina il rischio di crisi comiziali oltre che la comparsa di dolori di natura neurologica e stati di ansia particolarmente gravi».

[50] Situazioni sopra descritte sono state riscontrate durante l'operazione di rimpatrio verso la Nigeria realizzato con volo *charter* del 4 novembre 2021 e nei voli charter CRO verso la Georgia del 4 novembre 2021, 20 gennaio 2021 e 21 aprile 2022.

A fianco resta una criticità d'ordine generale relativa al diritto delle persone di accedere ai dati relativi alle proprie condizioni di salute, anche al fine di poter disporre di tutte le informazioni necessarie per il reperimento dei farmaci in uso nel Paese d'origine. Il rilascio al cittadino straniero di una copia della scheda sanitaria al momento dell'uscita dal Centro è una pratica che richiede una maggiore attenzione e una più costante attuazione [51] poiché senza la documentazione e/o le prescrizioni mediche chiare, giunti nel Paese d'origine, i cittadini stranieri corrono il rischio di non essere in grado di dare, quanto meno tempestivamente, continuità ai programmi terapeutici cui erano sottoposti in Italia[52]. Auspicabilmente la documentazione medica dovrebbe essere redatta anche almeno in una lingua straniera veicolare poiché la sua redazione soltanto in lingua italiana rischia di renderla non facilmente intellegibile nel Paese d'origine (Orientamento comune 1.1.2 dell'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004).

D.6 Gli standard di sicurezza sanitaria per prevenire il rischio di contagio da Covid-19

Durante il periodo di emergenza sanitaria, sono state osservate alcune problematiche di sicurezza attinenti alla mancanza di protocolli uniformi per la prevenzione della diffusione del virus, a condizioni di viaggio in taluni casi inadeguate rispetto al periodo di pandemia e in generale all'applicazione di regole meno stringenti rispetto a quelle vigenti per la circolazione nei mezzi di trasporto pubblici del territorio nazionale (in particolare obbligo di *green pass* rafforzato). I monitor hanno, infatti, constatato che la cautela minima di misurazione della temperatura corporea prima dell'imbarco nel vettore aereo è stata solo in qualche occasione adottata, con prassi differenti anche nell'ambito della stessa operazione[53].

[51] La prescrizione era prevista nell'articolo 3 del Regolamento del 2014 ed è presente anche nell'attuale versione sempre dell'articolo 3 della Direttiva del 19 maggio 2022.

[52] Durante l'operazione di rimpatrio verso la Nigeria realizzato con volo charter il 2 ottobre 2021, è emersa la situazione di O. I. C. in terapia antibiotica di profilassi per tubercolosi, iniziata quattro mesi prima del rimpatrio mentre era detenuto in carcere e proseguita durante il mese di trattenimento presso il Cpr di Gradisca d'Isonzo. Secondo quanto riportato al monitor, qualche giorno prima dell'operazione il medico impiegato nell'operazione, dopo aver ricevuto i *fit to travel* dal Cpr di Gradisca d'Isonzo, privi di informazioni specifiche sulle condizioni di salute dei rimpatriandi aveva ritenuto opportuno mettersi in contatto con lo staff sanitario del Centro. Veniva così a conoscenza della terapia somministrata quotidianamente al signor C. e riceveva dal personale addetto rassicurazioni circa la sua somministrazione la mattina del rimpatrio. Dal colloquio con il cittadino nigeriano, tuttavia, il monitor apprendeva che non era stato reso disponibile alcun quantitativo supplettivo almeno per i giorni immediatamente successivi al rientro in Nigeria e che il signor C. non conosceva il nome del farmaco, dal momento che lo aveva sempre assunto in contesto detentivo e in uscita dal Cpr non gli era stata consegnata la scheda sanitaria. Rappresentata la criticità al Capo scorta, il medico responsabile si è attivato per acquisire il documento, che ha consegnato e successivamente illustrato al cittadino straniero dato che era scritto in italiano.

[53] Nell'operazione di rimpatrio verso la Nigeria del 2 ottobre 2021, gli stranieri partiti dal Cpr di Gradisca prima di salire a bordo sono stati sottoposti alla misurazione della temperatura mentre una simile cautela non è stata attuata nei confronti di quelli saliti a bordo a Roma Fiumicino.

Destano, altresì, perplessità le prescrizioni relative alle condizioni personali dei rimpatriandi indicate nei telegrammi operativi, in deroga all'obbligo di possesso di *green pass* rafforzato per l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblici[54].

Tale regime eccezionale rispetto alle regole poste a tutela della salute pubblica e individuale durante il periodo di emergenza sanitaria è apparso ancor più preoccupante nel caso dei voli *charter* di rimpatrio verso la Tunisia per i quali risultava addirittura ammesso, in casi particolari, l'imbarco di stranieri che avessero rifiutato di sottoporsi al tampone[55].

A parere di questa Autorità di garanzia, la responsabilità di tutela dell'integrità fisica che le Autorità statali hanno verso le persone private della libertà impone condizioni di protezione della salute particolarmente rigorose e severe e comunque non meno garantiste di quelle previste per la popolazione generale.

In un'ottica preventiva rispetto a eventuali situazioni analoghe o simili, il Garante è interessato a conoscere l'opinione della Direzione centrale di sanità del Dipartimento della Pubblica sicurezza e le valutazioni di carattere sanitario alla base delle disposizioni di contenimento del contagio impartite per le operazioni di rimpatrio durante il periodo di emergenza sanitaria.

Ciò premesso, in tema di tutela della salute e assistenza sanitaria nelle operazioni di rimpatrio forzato

il Garante nazionale raccomanda che:

7 nel rammentare che il "Codice di condotta Frontex" del 2018 e le "Linee guida Frontex" del 2016 sono applicabili a tutte le persone che partecipano ad attività di rimpatrio forzato, il personale sanitario coinvolto nelle operazioni riceva una specifica formazione comprensiva della disciplina relativa al ruolo e alle prerogative del monitor;

8 in linea con quanto previsto dalle "Venti Linee guida sul rimpatrio forzato" adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 e dal Cpt, tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio forzato siano sottoposte a un preventivo controllo medico diretto a verificare la

[54] Nello specifico, come già evidenziato in un'apposita interlocuzione del 27 gennaio u.s., si consideri il volo charter congiunto di rimpatrio forzato di cittadini albanesi organizzato dall'Agenzia Frontex il 25 gennaio 2022 con la partecipazione di quattro Stati Membri (oltre all'Italia, Spagna, Germania e Francia) che ha viaggiato praticamente a capienza piena con a bordo complessivamente 178 persone su 186 posti disponibili senza alcuna possibilità di distanziamento. Tra l'altro, nella fase d'imbarco del contingente italiano non è nemmeno stata rilevata in via cautelativa la temperatura corporea. Il telegramma operativo recava l'indicazione che i cittadini stranieri fossero muniti alternativamente di *green pass*, test molecolare Pcr effettuato entro 72 ore o test rapido antigenico effettuato entro 48 ore dall'ingresso in Albania, certificato di guarigione attestante l'avvenuto superamento dell'infezione da SARS-COV 2 rilasciato non oltre i sei mesi precedenti l'ingresso in Albania. Appare plausibile quindi pensare che alcune persone presenti a bordo fossero prive di copertura vaccinale e pertanto particolarmente esposte al rischio di contagio: il monitor ne ha avuto conferma almeno nel caso di un cittadino albanese con cui ha intrattenuto un breve colloquio.

[55] Analogamente nel volo charter di rimpatrio realizzato verso l'Egitto il 12 gennaio 2022, un rimpatriando non era vaccinato e non si era sottoposto a tampone.

compatibilità delle condizioni di salute con la procedura coercitiva, alla luce delle eventuali condizioni di vulnerabilità o programmi terapeutici in corso;

9 **in presenza di vulnerabilità sanitarie particolarmente rilevanti, la verifica sanitaria preliminare al rimpatrio sia particolarmente scrupolosa nel rispetto dell'articolo 5 della Direttiva, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e sia sempre effettuata da un medico del Servizio sanitario nazionale;**

10 **siano stabiliti e implementati protocolli operativi che garantiscano – mediante l'utilizzo di formulari uniformi, in particolare del "*Fit to travel form*" allegato alle "Linee guida Frontex" del 12 maggio 2016 – il rilascio di attestazioni di idoneità al rimpatrio effettivamente basate su valutazioni scrupolose delle condizioni di salute delle persone interessate nonché la trasmissione tempestiva e completa al personale medico impiegato nelle attività di rimpatrio delle relative informazioni sanitarie, in particolare delle patologie sofferte e dei trattamenti farmacologici in corso**;

11 **nelle operazioni congiunte di rimpatrio il sopraindicato "*Fit to travel form*" sia sempre utilizzato e compilato in lingua inglese al fine di assicurare la trasmissione delle informazioni sulle condizioni di salute dei rimpatriandi allo staff medico responsabile dell'assistenza fino al Paese di rinvio (Stato membro organizzatore o Stato di rinvio in caso di *Collecting Return Operations)*;**

12 **in caso di trattamenti farmacologici in corso, sia garantita la necessaria copertura farmacologica anche per i giorni successivi al rimpatrio o comunque sia sempre prevista un'apposita valutazione medica affinché nessun danno alla salute dei cittadini stranieri possa derivare da improvvise interruzioni di terapie;**

13 **nell'ottica di assicurare il diritto di cura del soggetto e, più in generale, il diritto alla salute costituzionalmente garantito, secondo quanto stabilito dalla normativa generale sull'accesso ai dati personali e in base a quanto esplicitamente previsto nell'articolo 3 della Direttiva del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022, siano assicurati, ai cittadini stranieri trattenuti nei Cpr o accolti in altre strutture, l'accesso ai propri dati sanitari e, in fase di dimissione, copia della scheda sanitaria, eventualmente con l'indicazione dei trattamenti in corso e, con particolare riferimento a cure che non dovrebbero essere interrotte, di eventuali prescrizioni terapeutiche redatte in forma semplificata e in una lingua comprensibile alla persona cui sono rivolte.**

D.7 Un caso rappresentativo del rischio di criticità

Nel corso dei monitoraggi realizzati è stato rilevato un caso particolarmente emblematico, sotto il profilo dell'impatto sui diritti fondamentali che possono comportare, procedure e prassi non conformi in tema di tutela della salute delle persone sottoposte a misure di rimpatrio.

Durante la riunione preparatoria organizzata il giorno prima dell'operazione di rimpatrio, il monitor è venuto a conoscenza della situazione di O.S. affetto da una grave patologia infettiva e sottoposto a una terapia

importante e articolata, basata sulla somministrazione di farmaci di fascia H, il cui utilizzo – si rammenta – a eccezione di casi particolari – dev'essere limitato all'ambito ospedaliero o a strutture analoghe. Anche sulla base del parere del proprio esperto medico, il Garante nazionale esprimeva fin da subito forti perplessità alla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere rispetto al prosieguo della procedura di rimpatrio forzato, ritenendo necessario acquisire notizie più chiare sulla situazione.

Ciononostante, la mattina del 2 ottobre il cittadino nigeriano veniva trasferito dal Cpr di Palazzo San Gervasio all'aeroporto di Roma Fiumicino. Il monitor ribadiva quindi le perplessità espresse dal Garante nazionale in merito alla legittimità dell'espulsione (possibile violazione dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) e quindi del divieto di *refoulement* per l'allontanamento di una persona gravemente malata verso un Paese dove non potrebbe ricevere cure adeguate) e alle sue modalità esecutive. Il giorno del rimpatrio al cittadino nigeriano veniva consegnata una busta contenente della documentazione sanitaria[56] redatta esclusivamente in lingua italiana e una scorta di farmaci. Non veniva fornita un'apposita prescrizione medica, che ne chiarisse, in modalità semplificata, le corrette modalità di assunzione. Inoltre, non era stata effettuata alcuna verifica rispetto alla effettiva possibilità per l'interessato di ricevere cure adeguate nel Paese di rinvio.

Nelle more dell'esame della situazione, date le forti perplessità del Garante nazionale circa il compimento dell'operazione, il cittadino nigeriano presentava richiesta di asilo. Il rimpatrio veniva, quindi, sospeso ed egli veniva trasferito di nuovo al Cpr lucano.

Dalle informazioni successivamente acquisite dal Garante nazionale è risultato che il cittadino nigeriano era stato detenuto presso un Istituto penitenziario con collocazione all'interno del Servizio di assistenza intensificato (Sai)-Reparto malattie infettive, senza soluzione di continuità dal 18 settembre 2019 fino al 25 agosto 2021, giorno della sua scarcerazione. Lo stesso giorno, il Prefetto di Napoli ne decretava l'espulsione e il Questore adottava nei suoi confronti la misura di trattenimento presso il Cpr. Nello stesso giorno l'interessato veniva sopposto a visita medica presso un Ospedale pubblico che, senza alcun cenno a documentazione sanitaria allegata (malgrado appunto l'interessato fosse stato appena dimesso dal Servizio di assistenza intensificata (Sai) di un carcere) certificava la «assenza di patologie esteriori infettive che possano inficiare la vita in comunità ristretta». Giunto al Cpr, il 26 agosto 2021 il Giudice di Pace ne convalidava il trattenimento. Il relativo verbale non reca menzione del suo stato di malattia.

Secondo quanto riportato dal Questore, «solo successivamente al suo ingresso al Cpr, il cittadino nigeriano consegnava una serie di medicinali al servizio sanitario del Centro, che notando la tipologia dei farmaci, immediatamente spostava l'ospite da un modulo condiviso in un modulo isolato e prescriveva un'analisi del sangue per confermare la patologia».

[56] Si trattava della "scheda terapia" e della "scheda infermieristica", documenti in uso al personale addetto non idonei a garantire un'effettiva comprensione della corretta posologia. Deve altresì essere considerata la circostanza che l'interessato non aveva mai provveduto autonomamente all'assunzione poiché i farmaci gli erano stati sempre stati somministrati da personale sanitario in una struttura detentiva.

Successivamente all'accertamento della malattia, non è stata effettuata una nuova valutazione di idoneità alla permanenza nella struttura e l'interessato è rimasto trattenuto in un modulo separato dalla restante popolazione detenuta.
Soltanto in seguito al reingresso del signor O. S. nel Cpr in veste di richiedente asilo, il medico del Centro ha richiesto all'Azienda sanitaria territoriale di effettuare una nuova valutazione di idoneità alla vita ristretta. Dopo 45 giorni di permanenza all'interno del Cpr e 12 dal tentativo di rimpatrio, l'Azienda sanitaria di Potenza (Asp) ne dichiarava la non compatibilità con la vita comunitaria ristretta: «presa visione della documentazione esibita, in cui si evidenzia che il trattenuto è affetto da grave patologia», considerato, altresì, che «la situazione clinico-diagnostica e terapeutica appare di difficile gestione dal punto di vista sanitario» attestava che «per il rischio di aggravamento della patologia, non vi sono le condizioni di idoneità alla vita di comunità ristretta».
Inoltre, il medico certificatore aggiungeva un'indicazione molto importante – che attiene anche alla legittimità del rimpatrio – sotto il profilo della continuità della tutela e della cura che devono essere garantite al cittadino straniero: «Infine si sottolinea che il soggetto ha anche necessità di monitorare periodicamente il suo stato di salute e la sua patologia con esami diagnostici e clinici da effettuare presso centri e strutture specialistiche»

La vicenda racchiude una serie di problematiche più volte sollevate dal Garante nazionale e impone una seria riflessione sulla necessità che siano stabiliti canali certi di comunicazione tra le varie amministrazioni che svolgono a diverso titolo compiti di custodia, affinché non si verifichino vuoti di tutela nel caso in cui una persona rimanga sotto la responsabilità dello Stato in forza di plurime misure restrittive applicate senza soluzione di continuità.

E. L'USO DELLA FORZA FISICA E DELLE MISURE COERCITIVE

Come ampiamente esposto nei precedenti Rapporti, il tema dell'uso della forza e dei mezzi di coercizione rimane, uno degli aspetti cruciali più critici delle operazioni di rimpatrio forzato. Il Garante nazionale ritiene utile proporre, qui di seguito, una riflessione che interpella in via principale le responsabilità di chi ha compiti legislativi e che pone anche a rischio chi poi deve concretamente portare a compimento le operazioni e affrontare le difficoltà che queste inevitabilmente possono presentare.

E.1 Il vuoto normativo rispetto ai modi d'impiego

Secondo quanto già indicato in premessa, l'organizzazione e l'esecuzione delle operazioni di rimpatrio forzato è regolata dalla *Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004,* senza avere nelle fonti di legge interne una specifica disciplina integrativa che definisca compiutamente i modi dell'agire coercitivo.

La norma europea indica con chiarezza i casi in cui gli strumenti coercitivi possono essere applicati, mentre lascia liberi gli Stati di definire, secondo i rispettivi ordinamenti, gli strumenti consentiti e le relative modalità

di impiego limitandosi a richiamare i principi fondamentali di proporzionalità, uso ragionevole della forza, tutela della dignità e dell'integrità fisica del rimpatriando.

La circolare della Direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato del Dipartimento della pubblica sicurezza del 20 gennaio 2016, con la quale è stata introdotta in via sperimentale tra l'equipaggiamento del personale della Polizia di Stato la "fascia in velcro multiuso", ha stabilito la sua possibilità di utilizzo, in via generale, nel perimetro di cui all'articolo 53 c.p. e, nel caso di esecuzione di un rimpatrio forzato, secondo quanto previsto dalla sopraindicata decisione europea, «nei confronti di coloro che si rifiutano o si oppongono all'allontanamento». Tuttavia, come constatato nelle stesse "Linee guida per i Responsabili dei servizi di scorta a bordo di voli charter" curate dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere[57], non vi è uno strumento di fonte primaria che definisca la tipologia dei mezzi di coazione in dotazione al personale di scorta. Come, d'altra parte, mancano disposizioni circa le specifiche modalità di applicazione, il personale autorizzato, gli aspetti di tutela della salute, gli obblighi di comunicazione e registrazione in caso di utilizzo, indicazioni operative che garantiscano effettiva attuazione al principio secondo il quale «un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo»[58] (Orientamento comune 3.2 dell'Allegato alla Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004).

Nell'ambito dell'esecuzione penale, la disciplina di cui all'articolo 41 dell'Ordinamento penitenziario, pur derogando al principio di stretta legalità stabilisce: «Non può essere usato alcun mezzo di coercizione fisica che non sia espressamente previsto dal regolamento»; quest'ultimo prevede all'articolo 82 che «La coercizione fisica, consentita per le finalità indicate nel terzo comma dell'articolo 41 della legge, si effettua sotto il controllo sanitario con l'uso dei mezzi impiegati per le medesime finalità presso le istituzioni ospedaliere pubbliche». Riguardo all'uso specifico delle manette ai polsi durante le traduzioni, come vedremo più approfonditamente, l'articolo 42-bis o.p. delinea un perimetro determinato di applicazione.

L'assenza di garanzie analoghe nel settore dei rimpatri forzati rischia di ledere il diritto di protezione fondamentale della persona privata della libertà nei confronti dell'agire coercitivo da parte dei poteri statali e apre a rischi di discrezionalità, inammissibili in un ambito protetto dalle garanzie di cui all'articolo 13 della Costituzione e all'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Si considerino, in particolare, gli interventi coercitivi con un maggiore impatto sulla persona realizzati con la sostanziale completa immobilizzazione del corpo attraverso la contenzione degli arti superiori e inferiori

[57] «In nessun riferimento normativo si rinvengono, tuttavia, indicazioni circa il tipo di misure coercitive impiegabili nelle operazioni di rimpatrio…» (Linee guida per i Responsabili dei servizi di scorta a bordo di voli charter, versione aggiornata a luglio 2021).

[58] In base alla decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004 tale principio trova applicazione (anche semplicemente) nel caso in cui insorga il dubbio che l'esecuzione di misure coercitive legali a causa della resistenza e della pericolosità del rimpatriando possa violare la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando.

mediante le fasce in velcro[59], il sollevamento e l'imbarco di peso in aereo, l'immobilizzazione della persona al sedile dell'aeromobile, sempre tramite le fasce in velcro[60], o l'applicazione del *french body cuff*[61]. In tutte queste ipotesi, non del tutto infrequenti nelle operazioni di rimpatrio forzato, i rimpatriandi subiscono un consistente uso della forza da parte degli operatori e una contenzione meccanica che può avere riflessi sulla stessa incolumità fisica e psichica della persona. D'altra parte, l'operatore di Polizia a cui è richiesta l'adozione di misure per riportare a compimento il rimpatrio ha diritto ad avere elementi certi che indichino il perimetro dell'operazione e la legittimità dei mezzi necessari a tal fine.

Per tale motivo, anche a tutela degli operatori medesimi, è fondamentale che la materia sia disciplinata e accompagnata da effettive garanzie.

Nell'ultimo Rapporto relativo a un'operazione di rimpatrio, il Garante nazionale ha evidenziato «l'importanza che il personale sanitario presente nelle operazioni svolga una costante attività di monitoraggio diretta a verificare le modalità di attuazione della manovra e le condizioni di salute della persona sottoposta a una

[59] È accaduto, per esempio, nell'operazione di rimpatrio verso la Tunisia del 7 febbraio 2022, nel corso del quale a due cittadini stranieri che manifestavano opposizione al rimpatrio nello scalo di Palermo sono state applicate fasce al busto e alle gambe, sono stati disposti in posizione orizzontale e sono stati imbarcati di peso nell'aeromobile. La medesima procedura era già stata applicata nei confronti di un altro rimpatriando imbarcato a Trieste. Nel volo charter effettuato verso l'Egitto il 9 settembre 2022 A. A. S., proveniente da palazzo San Gervasio (PZ), è stato fascettato mani e piedi e tenuto a terra all'interno della sala di attesa dell'aeroporto di Roma Fiumicino. Riportava visibili ferite alla testa, autoinflitte sbattendo più volte la testa contro un muro, secondo quanto riferito dalla scorta. Il rimpatrio è stato sospeso e il cittadino egiziano è stato trasferito in Ospedale.

[60] La pratica di contenere una persona al sedile dell'aeromobile è stata rilevata nelle seguenti operazioni: 1) nel volo charter realizzato il 15 novembre 2021 verso la Tunisia un rimpatriando che poco dopo l'imbarco aveva manifestato agitazione è stato contenuto con le fascette in velcro applicate alle braccia e bloccate al sedile per tutta la fase di volo della durata di circa un'ora; 2) nel volo charter realizzato il 17 febbraio 2022 verso la Tunisia un rimpatriando che manifestava resistenza passiva al rimpatrio è stato immobilizzato con le fascette applicate a mani e piedi per essere imbarcato (ore 11.30); successivamente (dalle ore 14.00) all'interno dell'aeromobile gli è stato bloccato il busto al sedile mediante ulteriori fascette. I dispositivi coercitivi sono stati rimossi all'arrivo a Tabarka (ore 15.10); 3) Nell'operazione di rimpatrio realizzata verso la Georgia il 21 aprile 2022 con le modalità di una *Collecting return operation* G. S. che manifestava resistenza passiva al rimpatrio è stato contenuto, imbarcato di peso in aereo e immobilizzato per parte del volo con il torace e le braccia bloccate al sedile da due fasce in velcro applicate a due diverse altezze del busto (fascette ai polsi e alle caviglie mantenute dalla precedente immobilizzazione sul mezzo interpista).

[61] Nelle operazioni oggetto del presente Rapporto, il *french body cuff* è stato utilizzato nei seguenti casi: 1) nell'operazione congiunta di rimpatrio realizzata verso l'Albania il *french body cuff* è stato applicato in partenza dal Cpr di Ponte Galeria a un rimpatriando che manifestava agitazione anche per la mancata possibilità di telefonare (possibilità che poco prima dell'imbarco in aereo gli è stata accordata ma che alla fine è stata dal medesimo rifiutata poiché tardiva). Il dispositivo è stato mantenuto per circa due ore fino a poco dopo il decollo; 2) nel charter di rimpatrio realizzato verso la Tunisia il 31 gennaio 2022 il dispositivo è stato applicato nella fase pre-ritorno al Cpr di Gradisca d'Isonzo nei confronti di una persona che si era inferta vari tagli alle braccia. Giunta all'aeroporto di Palermo completamente immobilizzata (oltre al *french body cuff* aveva fascette a polsi, caviglie, ginocchia e spalle) è stata trasportata di peso per l'audizione consolare e con la stessa modalità è stata successivamente imbarcata nel volo di trasferimento internazionale.

via San Francesco di Sales, 34 — 00165 Roma
presidenza@garantenpl.it (+39) 0687791741

simile misura». L'accertamento medico si rivela essenziale anche *ex post* per eventuali medicazioni e cure che si rendessero necessarie in seguito alla coercizione subita e al fine di aggiornare la valutazione di idoneità al rimpatrio. Inoltre, è indispensabile, secondo gli obblighi di legge in capo ai medici e a tutti gli esercenti una professione sanitaria, per documentare eventuali segni presenti sul corpo della persona con la contestuale registrazione delle sue relative dichiarazioni, compresa ogni lamentela di maltrattamenti subiti e osservazioni in ordine alla compatibilità dei riferiti maltrattamenti con i riscontri oggettivi individuati durante l'esame medico[62].

Il Garante nazionale chiede di conoscere quale sia la fonte regolativa delle disposizioni impartite al personale e la relativa disciplina sull'applicazione delle fasce in velcro per immobilizzare una persona al sedile dell'aeromobile e sull'utilizzo del *french body cuff*.

L'Autorità di garanzia, altresì, chiede anche di essere informata relativamente al «*Gost body cuff*» o «*italian body cuff* in sperimentazione», secondo quanto riportato nel telegramma operativo relativo a un'operazione programmata per il 14 settembre 2022.

E.2 Prassi critiche di utilizzo

Il secondo profilo di criticità rispetto all'uso della forza riguarda l'impiego degli strumenti di contenzione, in particolare delle fascette ai polsi, al di fuori dell'ambito di applicazione stabilito dalla norma europea.

Anche rispetto all'immobilizzazione dei polsi, in assenza, come già detto, di una norma specifica, valgono i principi di settore generali, che ne ammettono l'applicazione «nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (par. 3.2 lett. b) Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004).

Tuttavia, come indicato nei precedenti Rapporti, a prescindere dalla manifestazione di condotte oppositive al rimpatrio, è prassi che tali mezzi contenitivi siano automaticamente applicati a tutti i rimpatriandi giunti presso lo scalo aeroportuale di partenza e siano mantenuti senza soluzione di continuità durante tutto il periodo di permanenza in aeroporto, la fase di imbarco e un periodo successivo al decollo almeno fino al raggiungimento della quota di volo[63].

[62] Nell'operazione di rimpatrio verso la Georgia del 21 aprile 2022effettuata con le modalità di una *Collecting return operation,* G. S. nella fase di imbarco e durante il volo ha subito un intervento contenitivo di particolare rilevanza al termine senza accertamento da parte del medico: durante la contenzione, infatti, si è limitato a un controllo visivo a distanza della situazione. Successivamente, i monitor del Difensore pubblico di Georgia, presenti nel volo di trasferimento verso la Georgia, hanno acquisito un documento a firma del signor S. redatto con il supporto del medico dei servizi sanitari del Dipartimento per la migrazione del Ministero degli affari interni della Georgia impiegato nella tratta Düsseldorf – Tbilisi. In esso sono descritti in dettaglio dei segni sul corpo del cittadino straniero ed è presente la dichiarazione fatta dal signor S. che tali lesioni sono state procurate durante il trasporto in Italia per mano di personale non in divisa e di poliziotti. Sulla vicenda è in corso una verifica anche da parte di Frontex.

[63] Secondo quanto riportato dai monitor, nelle seguenti operazioni le fascette sono rimaste applicate anche per tutta la fase di volo: 1) nel volo charter realizzato verso la Nigeria il 4 dicembre 2021 i rimpatriandi hanno avuto i polsi bloccati

Nell'operazione di rimpatrio realizzata il 6 settembre 2022 verso la Tunisia, il monitor ha constatato che le fascette sono state applicate anche a due cittadini tunisini il cui rimpatrio era registrato nei rispettivi fascicoli personali, consultati presso il Cpr di Torino, come «volontario»[64]. Pur di fronte a questa situazione di esclusione di pericolo di tentativo di fuga o altri rischi legati al rifiuto del rimpatrio, le due persone sono rimaste 'fascettate', come tutti gli altri rimpatriandi, dalla partenza dal Cpr avvenuta alle ore 5.15 del mattino fino alle ore 14.20, orario di atterraggio in Tunisia.

In talune occasioni i monitor hanno constatato che i dispositivi non sono stati levati nemmeno per consentire la consumazione del pasto[65] e durante la fruizione dei servizi igienici[66].

Non è, peraltro, inusuale vedere il personale di scorta supportare i rimpatriandi – impediti nella loro mobilità – nell'espletamento delle più elementari necessità, come sistemarsi gli indumenti o trasportare i bagagli a mano nella fase d'imbarco; tuttavia, non è nemmeno raro osservare che i medesimi debbano provvedervi da soli pur avendo le mani immobilizzate.

A ciò si aggiunga che i protocolli di sicurezza adottati in ogni trasferimento della persona all'interno dello scalo aeroportuale prevedono, oltre all'uso delle fascette per il blocco dei polsi, l'accompagnamento sottobraccio da parte di due operatori di scorta.

Tale utilizzo esteso – e improprio – dei mezzi coercitivi riguarda anche le fasi iniziali, come constatato all'interno del Cpr di Bari e di Cpr di Gradisca d'Isonzo, durante le fasi pre-ritorno di alcuni voli *charter* per la Tunisia realizzati rispettivamente il 20 dicembre 2021, il 24 gennaio e il 7 febbraio 2022[67].

Nel corso delle operazioni, al monitor è stato precisato che l'applicazione delle fascette ai polsi risponde in particolare alle esigenze di sicurezza legate al possibile occultamento da parte degli stranieri di strumenti atti a offendere sé o gli altri al fine di evitare il rimpatrio. A tal riguardo, deve essere osservato che nel corso delle operazioni gli ambienti e i mezzi di trasporto vengono regolarmente bonificati, i rimpatriandi sono sottoposti a plurime verifiche di sicurezza da parte delle squadre che si occupano del loro trasferimento e che in ogni

dalle fascette per tutto il tempo di volo Roma-Lagos (più di 5 ore); 2) nel volo charter per la Tunisia del 15 novembre 2021 le fascette sono state mantenute fino all'arrivo a Tabarka; 3) nel volo charter per la Nigeria del 7 maggio 2022 un rimpatriando è stato contenuto con le fascette ai polsi per tutta la durata del viaggio da Trieste a Lagos (più di 9 ore).

[64] Alla richiesta del motivo per cui non è stato intrapreso un percorso di rimpatrio volontario, veniva risposto che entrambi i rimpatriandi avevano espresso una certa urgenza nel tornare al proprio Paese, con tempistiche non compatibili all'attivazione di un percorso di rimpatrio volontario.

[65] Volo *charter* di rimpatrio per la Tunisia del 20 settembre 2021 (annotazione del monitor in occasione della consumazione del pasto negli ambienti dello scalo aeroportuale).

[66] Volo charter di rimpatrio realizzato per la Tunisia il 15 novembre 2021 e volo charter di rimpatrio per l'Albania del 25 gennaio 2022.

[67] Nel Cpr friulano le persone straniere sono state svegliate nelle primissime ore della mattina, invitate a prepararsi per la partenza e poco dopo subito 'fascettate' ai polsi senza alcuna evidente esigenza concreta di sicurezza.

caso il personale di scorta impiegato nella tratta internazionale effettua un accurato controllo sulla persona e sui suoi bagagli nell'immediatezza della sua presa in carico e comunque prima dell'imbarco nel mezzo aereo.

Su tale criticità, il Ministero dell'interno in riferimento al "Rapporto sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri" del 31 agosto 2021 ha risposto specificando che: «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.».

A parere di questo Garante, tale motivazione non appare supportata dalla normativa di settore sotto una molteplicità di profili.

Innanzitutto le "Linee guida Frontex" del 2016 prevedono che in effetti gli Stati nell'ambito delle attività preparatorie al rimpatrio effettuino una preliminare valutazione del rischio finalizzata a definire le modalità organizzative dell'operazione (stabilire il numero di operatori di scorta, la consistenza del *back-up team* e determinare il possibile utilizzo di mezzi coercitivi), ma dispongono altresì che la stessa sia realizzata i*ndividualmente sulla base dei precedenti comportamenti tenuti dai singoli soggetti*[68]. Nel condurre tale analisi predittiva non vi è dunque spazio per valutazioni di carattere generale correlate alle modalità di esecuzione del rimpatrio. Peraltro, la presenza di un numero elevato di stranieri da rimpatriare è una caratteristica tipica delle operazioni congiunte di rimpatrio, quali quelle disciplinate dalle Linee guida.

Inoltre, la valutazione del rischio, pur se condotta nei termini previsti dallo standard, è finalizzata a stabilire in via preliminare il mero possibile utilizzo dei dispositivi[69], la cui applicazione rimane comunque limitata «nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004 n. 573) o, a seconda dei precetti generali, quando vi sia «necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'Autorità, o comunque di impedire una serie di delitti contro l'ordine pubblico, contro il patrimonio o contro la persona» (articolo 53 codice penale).

Anche il "Codice di condotta Frontex" del 2018 specifica che i mezzi di contenzione possono essere applicati «*when strictly necessary on returnees who refuse or resist removal or in response to an immediate and serious risk of the returnee escaping, causing injury to themselves or to a third party, or causing damage to property*».

[68]« *6.1.16 Risk assessment - «The OMS and each PMS carry out an individual risk assessment of their returnees (based on factors such as previous behavior and removal history*», *Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex* adottate il 12 maggio 2016.

[69]«*6.1.16 Risk assessment - « […] Such assessment should be used to determine the number of escorts and ground staff and the size of the back-up team in order to ensure security during all the JRO phases, as well as for the determination of the possible use of coercive measures», Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex* adottate il 12 maggio 2016.

Pertanto, le disposizioni dettate dall'Agenzia europea stabiliscono che non è sufficiente un rischio ipotetico, ma è necessaria la manifestazione di un rischio serio e immediato di fuga[70].

Infine, sotto un profilo fattuale, deve essere considerato che la principale risposta al livello elevato del rischio stabilito aprioristicamente nel caso dell'organizzazione di voli *charter* è rappresentata dal numero cospicuo di operatori di scorta impiegati nelle operazioni, che vigilano continuamente i cittadini stranieri. Considerando 22 operazioni monitorate in fase di volo nel periodo 31 agosto 2021-21 aprile 2022[71], si osserva mediamente l'impiego di tre operatori di scorta ogni persona rimpatriata. Il rapporto si abbassa a 2,8 nel caso di rimpatri monitorati verso la Tunisia e raggiunge il valore di 3,7 per le destinazioni Georgia ed Egitto.

Ciò considerato, deve essere ribadito che «tale utilizzo dei mezzi di coercizione, massivo e indiscriminato, difforme dai principi di necessità, proporzionalità, uso ragionevole e ricorso in ultima istanza, non basato su una valutazione individuale del rischio sottoposta a una verifica continua nel corso dell'operazione, come più volte richiamato dal Garante nazionale – è illegittimo e costituisce una lesione della dignità umana come indicato dalla Corte Edu in numerose pronunce[72]» (Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, gennaio 2019 – giugno 2021 del 31 agosto 2021).

Da ultimo, il monitor ha riportato che nel *charter* realizzato verso l'Egitto il 7 settembre 2021 a Palermo alcuni migranti, che presentavano un atteggiamento tranquillo e remissivo, sono stati fatti sedere a terra all'interno di un locale e sono rimasti vigilati da personale della Guardia di Finanza in assetto da ordine pubblico, con il manganello impugnato. Anche nell'operazione di rimpatrio realizzata il 15 novembre 2021, nella fase di pre-partenza all'aeroporto di Palermo è stato osservato che il contingente di Polizia proveniente da Caltanissetta era armato e impugnava il manganello mentre sorvegliava gli stranieri trasferiti dal Cpr che erano seduti nei pullman. In tale occasione, il monitor udiva altresì un poliziotto rivolgere a uno straniero il bisogno di recarsi in bagno le parole riportate nella nota 21 del presente Rapporto.

Infine, nel volo di rimpatrio per la Georgia del 4 novembre 2021 effettuato con le modalità di una *Collecting return operation* si è verificato un episodio critico che pone una questione di possibile maltrattamento per un uso eccessivo della forza nei confronti di G.S. che aveva manifestato opposizione al rimpatrio nella fase di imbarco a bordo dell'aereo. La vicenda è stata oggetto di uno scambio di note con la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere nell'immediatezza dell'operazione, anche in relazione a un ulteriore profilo di seria criticità verificatosi nell'operazione e ora è al vaglio del *Fundamental Rights Officer* di Frontex che ha aperto una procedura di verifica.

[70] Si rileva, peraltro, che per contrastare rischi di fuga è prassi la requisizione dei lacci delle scarpe e delle cinture.

[71] Delle complessive 29 operazioni monitorate nel periodo di riferimento, solo 22 presentavano il dato completo.

[72] Caso *Selmouni v. France,* sentenza del 28 luglio 1999 paragrafo 99, *Berlinski v. Poland* sentenza del 20 giugno 2002 paragrafi 59-65. «*In respect of a person deprived of his liberty, recourse to physical force which has not been made strictly necessary by his/own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3*».

Il **Garante nazionale, reiterando quanto già raccomandato in precedenti Rapporti, raccomanda che:**

14 nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato sia fatto ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive nel pieno rispetto della legge e degli standard di *soft law* europei e internazionali, che ne consentono l'utilizzo solo come misura di ultima istanza, in caso di stretta necessità nei confronti «dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione (CE) 573 del 2004[73]) o in caso di serio e immediato rischio di fuga o di danno all'integrità fisica dello straniero stesso (autolesionismo) o di terze persone (articolo 7 del "Codice di condotta Frontex" del 2018), senza sistematicità e sulla base di una valutazione individuale e dinamica del rischio ("Linee Guida Frontex" del 2016);

15 a tutela della salute dei rimpatriandi gli interventi di contenzione, che implichino un uso intensivo della forza, siano sempre monitorati da personale medico che verifichi costantemente le condizioni di salute della persona e se la medesima sia in grado di sopportare ulteriormente la misura coercitiva messa in atto nei suoi confronti;

16 al termine di tali interventi, il personale medico accerti le condizioni di salute delle persone sottoposte alla misura coercitiva al fine di verificare che siano ancora compatibili con la procedura di rimpatrio, se vi sia necessità di eventuali medicazioni e cure, documentare eventuali segni presenti sul corpo registrando le relative eventuali dichiarazioni dell'interessato, compresa ogni lamentela di maltrattamenti subiti e le proprie osservazioni in ordine alla compatibilità dei riferiti maltrattamenti con i riscontri oggettivi individuati durante l'esame.

[73] Nelle line guida elaborate per le operazioni di rimpatrio congiunte contenute nell'allegato alla decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 29 aprile2004 sull'utilizzo delle misure coercitive è previsto che:
«a) Le misure coercitive sono eseguite nel rispetto dei diritti individuali dei rimpatriandi.
b) La coercizione può essere esercitata nei confronti dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento. Tutte le misure coercitive devono essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza.
Si devono preservare la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando. Di conseguenza, in caso di dubbio, l'operazione di allontanamento che richiede l'esecuzione di misure coercitive legali a causa della resistenza e della pericolosità del rimpatriando è sospesa in applicazione del principio secondo il quale «un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo».
c) La misura coercitiva applicata non deve compromettere o minacciare la facoltà di respirare normalmente del rimpatriando. Se vi è uso della forza, si deve assicurare che il rimpatriando rimanga con il torace in posizione verticale e che nulla opprima o interferisca con il suo torace impedendogli di respirare normalmente.
d) I rimpatriandi che oppongono resistenza possono essere immobilizzati con mezzi che non ledano la loro dignità o integrità fisica.
e) Lo Stato membro organizzatore e ciascuno Stato membro partecipante stabiliscono di comune accordo, prima dell'operazione di allontanamento, un elenco di misure restrittive autorizzate. È vietato l'uso di sedativi per facilitare l'operazione, ferme restando le misure di emergenza volte a garantire la sicurezza del volo.
f) Il personale della scorta deve essere informato delle misure restrittive autorizzate e vietate e deve conoscerle».

F. LE CONDIZIONI MATERIALI DEI LUOGHI DI ATTESA

Nelle operazioni di rimpatrio oggetto del presente Rapporto sono stati principalmente utilizzati quali luoghi di scalo o comunque di raduno l'aeroporto di Palermo e quello di Bari.

All'interno dei rispettivi locali dedicati alle attività di rimpatrio e separati dall'area utilizzata per il traffico ordinario dei passeggeri, i rimpatriandi possono trascorrere da due a tre ore a seconda delle procedure da svolgere, dal loro numero complessivo e in generale dal piano dei voli.

Aeroporto di Palermo

Riguardo ai locali dello scalo siciliano devono ancora una volta essere ribadite le gravi criticità evidenziate nei precedenti Rapporti in merito alle condizioni materiali degradate, all'assenza di minimali arredi e servizi e alla configurazione degli spazi che, come più volte esposto, può rappresentare di per sé un fattore di rischio per la sicurezza dell'operazione.

Nell'arco temporale di riferimento del presente Rapporto non si è infatti registrato alcun miglioramento: durante l'attesa, le persone straniere e il personale di scorta continuano a permanere in ambienti inadeguati sotto vari profili [74]. Si pensi, per esempio, alla circostanza che durante l'attesa, fatta salva una panchetta di mattoni fruibile da pochi, gli stranieri possono solo sedersi a terra avvalendosi dell'aiuto di qualcuno che li sostiene considerata la mobilità ridotta per le fascette applicate ai polsi.

Il Ministero dell'interno nel mese di settembre 2021 aveva informato il Garante nazionale che era in corso l'individuazione di un'area, nei pressi dell'aeroporto, ove poter realizzare una struttura *ad hoc*, come da progetto elaborato dal Dipartimento della pubblica sicurezza in collaborazione con la Questura di Palermo. Da allora non si sono avute più notizie in merito.

Il Garante nazionale ritiene urgente interrompere il perdurare di tali condizioni e stigmatizza il fatto che non sia stato predisposto alcun intervento, neppure minimale, anche in considerazione dell'uso intensivo che viene fatto di tali ambienti locali (i voli charter per la Tunisia sono in genere due alla settimana).

Aeroporto di Bari

All'aeroporto di Bari il locale di attesa è un ampio ambiente vuoto, attrezzato con delle sedie pieghevoli a disposizione dei rimpatriandi. La sistemazione è dignitosa, anche se alcuni monitor hanno rilevato condizioni di cattivo mantenimento e assenza di presidi igienici[75]. Inoltre, non sono disponibili macchine rivenditrici di bibite e snack, né apparecchi telefonici.

[74] È stata riportata a volte una situazione di sporcizia e l'assenza nei bagni di sapone, soluzione igienizzante, carta igienica e salviette per le mani. I servizi igienici sono ubicati in un container datato, con parti arrugginite e in condizioni pericolose.

[75] L'annotazione è relativa al monitoraggio del volo charter per la Tunisia del 7 febbraio 2022.

Il Garante nazionale raccomanda che:

17 tutti i luoghi di attesa utilizzati nelle operazioni siano sempre in buono stato di manutenzione e pulizia, idonei a riparare e isolare dagli agenti atmosferici, arredati con sedute, muniti di apparecchi telefonici pubblici e provvisti di distributori di snack e bevande, dotati di un locale a uso sanitario nonché provvisti di servizi igienici direttamente accessibili.

G. I CONTROLLI DI SICUREZZA

La misura è prevista – come è noto – sia dalle regole dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (Icao), sia dalla Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004 n. 573. Quest'ultima stabilisce che «Tutti i rimpatriandi sono sottoposti ad un'ispezione meticolosa ai fini della sicurezza prima di imbarcarsi sull'aeromobile. Qualsiasi oggetto che possa costituire una minaccia alle persone ed alla sicurezza del volo congiunto è sequestrato e posto nella stiva bagagli».

La fattispecie rappresenta un'ipotesi di controllo particolare, giustificata dall'esigenza di assicurare la sicurezza dell'operazione di rimpatrio forzato ed esula senza dubbio dalle disposizioni in materia di perquisizioni previste dall'ordinamento penitenziario e dal codice di procedura penale, accompagnate dalle garanzie costituzionali di cui all'articolo 13, poste a tutela dell'intangibilità del corpo e del pudore.

Ciononostante, nella pratica può accadere che le verifiche sui rimpatriandi vengano realizzate con forme assimilabili a quelle di una perquisizione personale e con modalità considerate eccezionali anche nell'ambito del regime penitenziario[76], con il rischio di incidere fortemente sulla dignità delle persone straniere. Si consideri la pratica di denudamento (parti intime incluse) più volte rilevata dai monitor come, per esempio, in occasione dei controlli realizzati all'aeroporto di Palermo nei confronti di tutti i cittadini tunisini rimpatriati con volo charter del 30 agosto 2022[77]. Mentre, nel corso del monitoraggio del volo charter di rimpatrio realizzato verso l'Egitto del 9 ottobre 2021 e di quelli effettuati verso la Nigeria il 2 ottobre 2021 e il 7 maggio 2022, è stata osservata la pratica mortificante del denudamento con flessioni[78], nel primo caso, oltretutto, all'interno di locali con scarsa aereazione e non sufficientemente riscaldati presso l'aeroporto di Bari.

[76] Si veda la circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del 16 febbraio 2001 recante oggetto "Sentenza della Corte Costituzionale in data 15.11.2000. Perquisizioni personali e ispezioni corporali a carico del detenuto".

[77] Tale prassi è emersa anche in relazione al trasferimento a Roma della signora E.P. rimpatriata a Lagos il 12 agosto 2022 nell'ambito di un'operazione congiunta di rimpatrio. La dinamica della verifica realizzata in tale occasione è stata oggetto di un immediato scambio di note con la Questura interessata anche relativamente a un ulteriore profilo di criticità.

[78] Nel caso del rimpatrio del 9 ottobre 2021 i rimpatriandi, presso l'aeroporto di Bari, sono stati sottoposti a tale forma di verifica mentre nel caso delle altre due operazioni la pratica ha riguardato solo alcuni cittadini stranieri.

Nel corso di una stessa operazione è frequente, peraltro, che il cittadino straniero sia sottoposto a plurimi controlli da parte dei vari dispositivi di scorta che ne curano il trasferimento, all'interno del territorio nazionale e nella tratta internazionale.

Il Garante nazionale esprime contrarietà relativamente all'adozione, in modo sistematico e non motivato in termini specifici e individuali di forme di controllo altamente invasive.

Si tratta peraltro di forme tipiche dell'attività investigativa, impropriamente ricomprese all'interno della tipologia dei 'controlli di sicurezza' previsti dalla normativa europea o implicitamente ritenute come facenti parte delle restrizioni della libertà personale correlate alla misura coercitiva del rimpatrio forzato. Tutto ciò in assenza di una specifica disciplina sulle modalità esecutive e procedimentali. Chiede, pertanto, un parere del Ministero dell'Interno in merito ai relativi presupposti di legittimità[79].

Si rileva, comunque, la carenza di disposizioni operative che differenzino nettamente le modalità di esecuzione delle procedure di verifica nei vari contesti in cui il personale di Polizia opera e che stabiliscano con chiarezza i limiti del potere di controllo esercitato sulle persone sottoposte a una misura di rimpatrio. Tale esigenza riveste particolare importanza nelle fasi iniziali delle operazioni, nel corso delle quali è impiegato personale che non ha ricevuto specifica formazione sui rimpatri forzati. Indicazioni relative ai modi di effettuazione dei controlli personali sui cittadini stranieri risultano, peraltro, assenti anche nella recente regolamentazione dei Centri di permanenza per i rimpatri[80].

Anche nell'ottica di evitare indebiti sconfinamenti contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini stranieri, da tempo il Garante nazionale chiede che, salvo specifici motivati casi, siano adottate tecniche meno intrusive di controllo sulla persona quali, per esempio, quelle in uso presso gli scali aeroportuali che prevedono l'utilizzo di strumenti elettronici. Tenuto conto che il ricorso a strumenti di controllo alternativi per il reperimento di oggetti metallici potenzialmente lesivi per la sicurezza (metal detector) è incoraggiato anche all'interno degli Istituti di pena[81], questa Autorità garante reitera la raccomandazione già espressa nei

[79] La Corte costituzionale con sentenza del 15 novembre 2000 n. 526, rigettando la questione di costituzionalità dell'articolo 34 dell'ordinamento penitenziario. in materia di perquisizioni personali, ha precisato che le perquisizioni sono implicate nel regime di detenzione penitenziario ma il potere di perquisizione può considerarsi legittimo solo se esercitato nel rispetto di una serie di limiti e condizioni, incluse, in particolare, le modalità procedimentali che prevedono la documentazione dettagliata dell'attività realizzata al fine di garantire la tutela effettiva dei diritti dei detenuti in sede giurisdizionale.

[80] Direttiva allegata al decreto del Ministro dell'interno del 19 maggio 2022.

[81] In base al secondo comma dell'articolo 74 del Dpr 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento di esecuzione della Legge 26 luglio 1975, n. 354) «La perquisizione può non essere eseguita quando è possibile compiere l'accertamento con strumenti di controllo» mentre la circolare 16 febbraio 2001 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nell'ottica di garantire un'attuazione pienamente rispettosa del dettato costituzionale, esplicita l'intendimento «di ricorrere a sempre più adeguati strumenti di controllo (*metal detector* e simili) che consentano la progressiva riduzione del ricorso alle perquisizioni ordinarie, sino alla loro completa sostituzione».

precedenti rapporti circa l'adozione di tale tecnologia, anche sulla scorta di analoghe esperienze sviluppate da paesi europei impegnati in attività di rimpatrio forzato[82].

Ricorda inoltre che gli ambienti in cui i controlli vengono realizzati, devono essere adeguati a preservare la riservatezza e il pudore delle persone straniere[83].

Il Garante nazionale raccomanda che:

18 tutto il personale impiegato in qualsiasi fase di un'operazione di rimpatrio forzato sia informato che le verifiche di sicurezza sui rimpatriandi non possono essere sistematicamente condotte con denudamento integrale e richieste di flessione;

19 nel caso sia inevitabile, sulla base di fondati presupposti, il ricorso a controllo personale e intimo, questo avvenga con assoluta tutela della riservatezza, con rispetto del pudore della persona coinvolta, senza alcuna possibilità di esposizione allo sguardo di chi non è coinvolto nel controllo stesso; con registrazione dell'evento, della motivazione che lo ha determinato e dell'esito.

H. L'ACCESSO AI BISOGNI PRIMARI

Nel volo charter di rimpatrio di cittadini egiziani del 7 settembre 2021, il monitor ha riportato che a un gruppo di rimpatriandi provenienti dal Cpr di Palazzo San Gervasio non era stato consegnato il pranzo al sacco, come da indicazioni contenute nel telegramma operativo dell'operazione. I cittadini stranieri sono pertanto rimasti a digiuno di cibo e acqua dalle ore 8.00 (ora in cui avevano fatto colazione al Centro) fino alle ore 17.00 quando hanno ricevuto il pasto nel volo di trasferimento in Egitto.

Il Garante nazionale ritiene superfluo formulare una raccomandazione in merito poiché è certo che le Autorità preposte alla gestione dei rimpatri condividano pienamente la necessità di garantire l'accesso ai beni primari e che, quindi, assicureranno in ogni operazione la fornitura di cibo, prevedendo peraltro la distribuzione di sacchetti con panini e bibite di riserva, nel caso di tappe intermedie di un'operazione presso aeroporti o Cpr di transito, come previsto nelle prassi di alcuni Paesi osservate nel corso del monitoraggio di operazioni congiunte[84].

I. LA TUTELA DELLA PROPRIETÀ

[82] Ad esempio, la Grecia; Frontex *Factsheet for Forced Return Monitors*, 2021.

[83] Nell'operazione di rimpatrio per la Nigeria del 4 dicembre 2021 alcuni controlli realizzati all'interno del Cpr di Roma Ponte Galeria si sono svolti in un locale di passaggio.

[84] La prassi è stata osservata in Germania nel corso del monitoraggio di CRO congiunti verso la Georgia.

Come già riportato in numerosi Rapporti redatti a seguito di specifiche operazioni di monitoraggio, occorre rilevare che la tutela dei beni di proprietà delle persone rimpatriate continua a essere trascurato e oggetto di procedure approssimative. Nella maggior parte dei casi i cittadini stranieri giungono agli aeroporti di partenza con i propri effetti personali raccolti in sacchetti di plastica, talvolta già strappati a causa dei vari trasbordi. Su ognuno è stato attaccato con del nastro adesivo un foglio con il nominativo del proprietario scritto a mano[85].

Inoltre, perdura la prassi di non rilasciare ai rimpatriandi una ricevuta dei bagagli consegnati da stivare. In caso di disguidi nella restituzione dei bagagli a destinazione, i cittadini stranieri non dispongono quindi di una documentazione utile a dimostrare il loro diritto di rientrare in possesso dei beni di loro proprietà o di essere comunque risarciti. Nel volo di rimpatrio realizzato verso la Georgia il 4 novembre 2021 con le modalità di una *Collecting return operation* si è osservato che il modulo *Protocol on the hand-over of the person* –di fatto utilizzato come ricevuta degli effetti personali di valore custoditi dalla Polizia italiana e poi consegnati alla Polizia georgiana per essere restituiti al legittimo proprietario – pur essendo in lingua inglese era stato compilato in italiano.

20 Il Garante nazionale raccomanda maggiore attenzione in questi aspetti che costituiscono elementi essenziali per la persona che viene rimpatriata in un Paese che, pur essendo luogo della sua origine, non sempre è ormai per lei familiare. A tal fine, è necessario un sistema di etichettatura dei bagagli che preveda l'utilizzo di etichette identificative professionali nonché il rilascio di una ricevuta in lingua inglese con l'indicazione dei colli eventualmente consegnati.

L. IL MECCANISMO DI RECLAMO FRONTEX

Come già evidenziato in precedenti numerosi Rapporti relativi a operazioni di rimpatrio forzato realizzate con il supporto di Frontex, il meccanismo di reclamo disciplinato dall'articolo 111 del Regolamento UE 2019/1896 del Parlamento e del Consiglio del 13 novembre 2019 relativamente al funzionamento dell'Agenzia è sostanzialmente privo di effettività. Sono probabilmente molteplici le ragioni del mancato utilizzo dello strumento nell'ambito dei rimpatri forzati e sono in parte correlate al verosimile scarso interesse della persona straniera di farvi ricorso a violazione consumata e a rimpatrio avvenuto.

[85] In generale, ai Cpr di partenza non vengono infatti messe a disposizione borse più resistenti, anche di semplice fattura, e l'etichettatura continua a essere realizzata manualmente dagli operatori di scorta senza l'utilizzo di un sistema professionale che offra maggiori garanzie di tutela della proprietà. Positivamente è stato osservato, nell'operazione di rimpatrio realizzata verso l'Egitto il 9 ottobre 2021, i che al Cpr di Bari a ogni rimpatriando erano state fornite delle borse in materiale plastico con cerniera per riporre i propri effetti personali.

Al di là degli aspetti critici intrinseci del rimedio, perdura la prassi di non fornire ai cittadini stranieri alcuna informazione circa tale possibilità, anche nei casi in cui i rimpatriandi esprimano esplicite lamentele rispetto al trattamento subito.

Come già evidenziato nel paragrafo relativo all'uso della forza, nell'operazione realizzata verso la Georgia il 21 aprile 2022 con le modalità di una *Collecting return operation* organizzata dalla Germania si è verificato un episodio critico che pone una questione di possibile maltrattamento nei confronti di G.S., che manifestando opposizione al rimpatrio ha subito un'azione contenitiva non semplice. Lo straniero interessato ha a più riprese espresso lamentele per il trattamento subito senza tuttavia avere ragguagli rispetto al diritto di presentare formale reclamo all'Agenzia europea e/o ricevere l'apposita modulistica.

Analogamente, un cittadino tunisino[86], nel corso dell'operazione effettuata il 7 febbraio 2022, ha riportato doglianze apparentemente circostanziate relative al trattamento subito nella fase iniziale dell'operazione, senza, tuttavia, ricevere alcun tipo di informazione rispetto alla possibilità di una loro formalizzazione affinché venisse valutata l'avvio di una verifica.

Ciò considerato, nel richiamare il principio generale indicato nell'orientamento 20 delle "Venti Linee guida sul rimpatrio forzato" adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 in merito alla necessità di garantire l'avvio di un'indagine indipendente nel caso di denunce di maltrattamenti e i requisiti essenziali del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (Cpt) volti a garantire che i meccanismi di reclamo costituiscano una garanzia effettiva di tutela delle persone private della libertà[87],

[86] Secondo quanto riportato dal monitor, O. K. giungeva dal Cpr di Caltanissetta all'aeroporto di Palermo in pigiama e ciabatte. Dichiarava al monitor, supportato dal mediatore, di non aver ricevuto cibo dall'inizio dell'operazione e di avere subito dei maltrattamenti dalla Polizia per essersi opposto al rimpatrio. In particolare, riferiva di avere manifestato opposizione al rimpatrio all'interno del Cpr, di essere stato quindi preso a calci, trascinato all'esterno della struttura e nel tragitto verso l'aeroporto di essere stato costretto a viaggiare con i finestrini aperti e infine deriso dagli operatori di Polizia per le sue lamentele per il freddo. La persona mostrava delle escoriazioni sulla mano e i suoi abiti risultavano sporchi di terra e polvere. I monitor segnalavano immediatamente la circostanza al capo scorta anche in vista della realizzazione di un accertamento medico, che il personale sanitario riteneva di rinviare alla fase di volo. Tuttavia, nella fase di imbarco nel volo di rimpatrio, il signor O. manifestava nuovamente opposizione; veniva quindi contenuto e portato di peso all'interno dell'aeromobile. Alla luce della sopravvenienza di tale evento critico, la verifica successivamente condotta dal medico rimaneva focalizzata sugli effetti della misura di contenimento senza valutazioni sui segni sul corpo, riferibili, in base a quanto dichiarato dal cittadino straniero, a presunti maltrattamenti da parte del personale di scorta impiegato nelle fasi iniziali dell'operazione.

[87] Il Cpt nel Rapporto annuale 2017 ha sottolineato che i meccanismi di reclamo per essere effettivi «*they should be available, accessible, confidential/safe, effective and traceable. As part of these guarantees, persons deprived of their liberty should promptly receive information, both orally and in writing, about all avenues of complaint, in a language they can understand. However, during the present return operation, none of the returnees was informed about this right, nor were they told how to make a complaint, and there were no complaints forms provided during the flight, rendering the right to complain ineffective in practice. The CPT recommends that the German authorities provide adequate*

Il Garante nazionale raccomanda che:

21 a tutti i cittadini stranieri sottoposti a una misura di rimpatrio forzato eseguita nell'ambito di un'operazione realizzata con il supporto di Frontex (incluse quelle realizzate tramite voli charter nazionali) sia fornita, in una lingua a loro comprensibile, l'informativa circa la possibilità di denunciare all'Agenzia europea violazioni dei loro diritti fondamentali durante una procedura di rimpatrio forzato e sia loro reso disponibile il modulo di denuncia standardizzato ai sensi dell'articolo 111, comma 10[88], del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019 (Regolamento relativo al funzionamento dell'Agenzia).

M. ULTERIORI QUESTIONI

Accesso alla protezione internazionale

Non sono state riportate al Garante nazionale situazioni di violazione del diritto di accesso alla procedura di protezione internazionale nel corso delle operazioni monitorate e i monitor hanno riferito che nei confronti dei rimpatriandi che hanno manifestato una simile volontà l'allontanamento è stato sospeso.

Considerato, tuttavia, che in tali casi la procedura di rimpatrio è stata sospesa in seguito a specifica segnalazione del monitor al Capo scorta, si rammenta che l'obbligo di riferire con tempestività alla competente Autorità la manifestazione di richiesta di protezione internazionale da parte di un rimpatriando sussiste in capo a tutti i partecipanti all'operazione, incluso il personale di scorta[89].

Infine, deve essere ribadita la necessità che tale diritto sia pienamente assicurato in ogni fase della procedura di rimpatrio e che in particolare nelle strutture di trattenimento sia sempre garantita la relativa informativa anche in occasione di brevi permanenze[90].

---

information to returnees on how to make a complaint, both orally and in writing, in a language they can understand, prior to the departure of the flight. The complaints mechanism should be made accessible and effective in practice».

[88] «L'Agenzia provvede a che le informazioni inerenti alla possibilità di presentare denuncia e alla relativa procedura siano prontamente disponibili, anche per le persone vulnerabili. Il modulo di denuncia standardizzato è reso disponibile sul sito web dell'Agenzia e su supporto cartaceo nel corso di tutte le attività dell'Agenzia, nelle lingue che i cittadini di paesi terzi comprendono o che ragionevolmente si suppone comprendano».

[89] «*Participants must refer persons seeking international protection and vulnerable persons without delay to the competent authorities of the relevant MS that are responsible for considering their requests*», articolo 10 del Codice di condotta Frontex del 2018.

[90] Nel volo charter di rimpatrio realizzato verso la Tunisia lunedì 15 novembre 2021 un rimpatriando, che era giunto al Cpr di Palazzo San Gervasio nella serata di venerdì 12, chiedeva direttamente al monitor informazioni rispetto alla possibilità di presentare domanda di protezione. Il monitor riferiva la circostanza al Capo scorta che intratteneva un breve colloquio con il rimpatriando, in esito al quale il rimpatrio veniva sospeso per la richiesta d'asilo.

Registrazione degli eventi

Nell'ultimo Rapporto veniva evidenziata l'assenza di un dispositivo di registrazione degli eventi critici che, in aggiunta alle generiche relazioni di servizio redatte di volta in volta dal Funzionario responsabile, faccia confluire utili elementi di analisi dell'attività di rimpatrio in una banca dati centralizzata, visibile in tempo reale da tutti i livelli gerarchici dell'Amministrazione, oltre che consultabile dalle Autorità di garanzia.

«In particolare, è fondamentale l'annotazione dei casi di: atti di aggressione nei confronti del personale, ricorso all'uso della forza e utilizzo di misure coercitive, atti di contenimento, interventi dei sanitari, manifestazioni di protesta e tentativi di fuga, episodi di autolesionismo, lamentele e istanze espresse. La rilevazione e catalogazione di dati di questo tipo in una banca dati nazionale consultabile sulla base di una pluralità di quesiti (tipologia evento, luogo, fase dell'operazione…) è uno strumento fondamentale di tutela sia dei rimpatriandi che del personale operante nonché di gestione e valutazione delle operazioni e in generale del funzionamento del sistema»[91].

Sul punto la Direzione centrale dell'immigrazione e dalla Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza ha risposto 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.»

Tenuto conto che la tracciabilità e la verificabilità dell'attività delle Autorità nell'ambito della privazione della libertà costituiscono garanzie fondamentali per consentire il controllo sul rispetto dei limiti posti all'esercizio dei poteri statali, il Garante nazionale ribadisce l'importanza di prevedere un sistema di registrazione su una piattaforma elettronica di ogni evento significativo di un'operazione. A differenza delle relazioni di servizio, maggiormente soggette alla discrezionalità dell'estensore, uno strumento di questo tipo assicura uniformità di registrazione delle informazioni e garantisce ai vertici responsabili un importante strumento di analisi dell'operato degli Uffici incaricati di un così delicato compito.

Nel commento alla regola 20 delle "Venti linee guida sui rimpatri forzati" adottate dal Consiglio d'Europa nel 2005 in materia di verificabilità dell'attività di rimpatrio[92], anche a tutela dello stesso dispositivo di scorta, viene altresì indicata la possibilità di prevedere la videoregistrazione delle fasi più critiche di un rimpatrio: la partenza dal centro di trattenimento, il viaggio verso l'aeroporto e l'imbarco in aereo.

Il Garante nazionale raccomanda che:

22 sia predisposta una banca dati informatica per la registrazione degli eventi critici verificatisi nel corso di un'operazione di rimpatrio forzato, intendendosi per tali gli atti di aggressione nei confronti del

[91] Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (gennaio 2019 – giugno 2021).

[92] «*The forced return operation should be fully documented, in particular with respect to any significant incidents that occur or any means of restraint used in the course of the operation*», Twenty Guidelines on forced return, Consiglio d'Europa, settembre 2005.

personale, i casi di ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive, gli interventi dei sanitari, le verifiche di sicurezza compiute con modalità particolari, le manifestazioni di protesta e i tentativi di fuga, gli episodi di autolesionismo e le istanze espresse dalle persone straniere.

Post-handover

In alcuni voli charter realizzati verso la Tunisia i monitor hanno constatato che le Autorità locali hanno proceduto ad ammanettare i cittadini tunisini appena sbarcati dall'aeromobile[93].

A tal proposito, si richiama la regola 13 delle "Venti linee guida sui rimpatri forzati" adottate dal Consiglio d'Europa nel 2005: «*The state of origin or the state of return shall refrain from applying any sanctions against returnees: - on account of their having filed asylum applications or sought other forms of protection in another country; - on account of their having committed offences in another country for which they have been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country; or – on account of their having illegally entered, or remained in, the host state*»

Ciò considerato, alla luce degli accordi di riammissione negoziati con la Tunisia, il Garante nazionale è pronto a collaborare con le Autorità italiane per la definizione di procedure di *handover* che siano coerenti con il contesto di tutela dei diritti delle persone che si vuole scrupolosamente garantire nelle diverse fasi dell'operazione precedenti alla consegna alle Autorità del Paese di arrivo.

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

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

Roma, 9 gennaio 2023

Mauro Palma

[93] Circostanza osservata nelle operazioni realizzate il 15 novembre e il 30 dicembre 2021 e il 17 e 24 febbraio 2022.