



Progetto cofinanziato
dall'Unione Europea



*Garante nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà*



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020
Progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"

IL MONITORAGGIO DEI RIMPATRI FORZATI IN EUROPA. STRATEGIE, CRITICITÀ E BUONE PRATICHE



FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

Ricerca realizzata nell'ambito del progetto **“Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati”** finanziato al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale attraverso il Programma nazionale Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020

Team di progetto

Massimiliano Bagaglini, Responsabile del progetto
Antonella Dionisi, Referente per il monitoraggio del progetto
Nicolò Maurizio Rallo, Referente amministrazione e rendicontazione
Elena Adamoli, Ufficio Privazione della libertà e migranti
Dario Pasquini, Comunicazione e Ufficio stampa

Team di ricerca e redazione del Rapporto:

Bianca Bonelli, Marta Lovison, Irene Pavlidi
Fondazione ISMU

Revisione del testo

Elena Adamoli, Massimiliano Bagaglini, Antonio Marchesi

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

Citazione consigliata: Fondazione ISMU (2019), *Il monitoraggio dei rimpatri forzati in Europa. Strategie, criticità e buone pratiche*, Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Sommario

Introduzione	4
Nota metodologica	6
1. Il caso italiano: il quadro istituzionale	9
1.1 L'attività del Garante Nazionale	11
2. Gli organismi di monitoraggio in Europa	13
3. Analisi trasversale di alcuni aspetti centrali del monitoring dei rimpatri forzati a livello europeo	44
3.1 Preavviso di comunicazione dell'esecuzione del rimpatrio forzato da parte delle autorità di polizia all'organismo responsabile dell'attività di monitoraggio.	44
3.2 Preavviso sulla comunicazione al rimpatriando del proprio rimpatrio forzato.	44
3.3 Utilizzo delle misure di coercizione.....	45
3.4 Presenza di assistenti sociali e/o psicologi durante le operazioni di rimpatrio.	49
3.5 Strumenti di reclamo a disposizione dei rimpatriandi.....	50
3.6 Scelta dei voli da monitorare. Fattori presi in considerazione.....	51
3.7 Numero di monitor impiegati durante le operazioni di rimpatrio forzato e utilizzo di figure di supporto (interpreti, medici, psicologi, ecc).....	51
3.8 Monitoraggio della fase post – ritorno.....	52
3.9 Invio delle Raccomandazioni e risultati ottenuti.....	52
3.10 Utilizzo di <i>check list</i> durante le fasi di monitoraggio.	54
3.11 Coinvolgimento di ONG e della stampa da parte dell'Organismo di monitoraggio.	55
4. Approfondimento su Spagna, Grecia, Belgio	57
4.1 Belgio	57
4.2 Spagna	60
4.3 Grecia	63
5. Conclusioni e <i>best practices</i>	69

Introduzione

La presente ricerca è iscritta nel più ampio quadro di azioni previste dal progetto “Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” finanziato al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale attraverso il Programma nazionale Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020. Come noto, il Garante nazionale svolge dal 2016 il mandato di autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi della direttiva europea 115 del 2008, ma tale mandato gli deriva anche dalla sua natura di Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura, delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti, che gli consente pieno e libero accesso a tutti i luoghi ove le persone siano private della libertà personale. Dunque, per il Garante nazionale il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio operate con scorta della polizia e quindi forzate, è iscritto nel suo stesso DNA costitutivo. Ciò nondimeno, il progetto FAMI di cui sopra, ha consentito al Garante nazionale di poter svolgere il proprio mandato con più forza e efficacia grazie alle risorse che gli ha reso disponibili. Grazie al progetto, infatti, il Garante, dal 2017 a oggi, ha potuto, ad esempio, avvalersi del contributo di esperti e specialisti in materia di diritto delle migrazioni, tutela dei diritti a livello internazionale, tutela delle vulnerabilità sanitarie e mediatori culturali che hanno contribuito all’innalzamento della qualità delle osservazioni compiute durante il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio, rafforzando il patrimonio di competenze dell’istituzione. Così come è stato possibile avviare iniziative di formazione interna per la preparazione e l’aggiornamento dei monitor, nonché realizzare *workshop* aperti ai principali *stakeholders*, tra i quali la Polizia di Stato responsabile dell’organizzazione e dell’esecuzione dei rimpatri forzati, ma anche altri soggetti istituzionali, nonché i rappresentanti della società civile organizzata, al fine di poter condividere e allargare il patrimonio di conoscenze e competenze sulla realtà dei rimpatri forzati e allo stesso tempo rafforzare la consapevolezza sociale su tale delicato ambito di privazione della libertà. A questo proposito, la costante necessità per il Garante nazionale di confrontarsi con soggetti esterni nello svolgimento di un così importante mandato, così come la connaturata dimensione internazionale delle operazioni di rimpatrio, ha ispirato il bisogno di una ricerca sulle prassi o sulle buone prassi di monitoraggio in Europa da parte di organismi omologhi al Garante nazionale o comunque incaricati a livello nazionale dello stesso compito. E’ stato così affidato alla Fondazione Ismu, aggiudicataria del servizio di supporto metodologico nell’ambito del progetto, il compito di analizzare in chiave comparativa le normative, gli approcci, i metodi e le tecniche adottate dalle istituzioni responsabili del monitoraggio dei rimpatri forzati dei paesi europei che hanno accettato di partecipare alla ricerca. Quest’ultima mette in luce analogie e differenze nel lavoro dei vari organismi di monitoraggio e punta al contempo a individuare criticità e *best practices* nella tutela dei diritti fondamentali delle persone durante le operazioni di rimpatrio. Il lavoro prende in considerazione, comparandoli, diversi elementi che tendono a presentarsi ricorrentemente, cercando di analizzarne le rispettive pratiche: l’uso della forza e dei mezzi di coercizione, i tempi di preavviso alle persone da rimpatriare affinché possano adeguatamente prepararsi al ritorno, la disponibilità di mediatori culturali, di assistenti sociali, psicologi o di personale medico durante le operazioni, la possibilità di presentare un reclamo a seguito di un rimpatrio forzato. Ma vi è anche una parte di analisi che osserva più da vicino il lavoro stesso dei monitor, relativamente ai criteri di scelta delle operazioni da monitorare, all’utilizzo o meno di strumenti standard per l’osservazione quali *check list* o *template* e, inoltre, questione centrale, la stesura dei rapporti di monitoraggio e le relative raccomandazioni, compreso il grado di accogliimento da parte delle autorità a cui esse sono indirizzate. Si tratta, in sostanza, di questioni chiave su cui uno sguardo in grado di superare i confini nazionali può aiutare il complesso sistema che si muove dietro la realtà dei rimpatri forzati e l’insieme degli attori che lo popolano, a innalzare il livello di protezione dei diritti fondamentali che ogni operazione di rimpatrio forzato fatalmente mette in gioco: la sicurezza personale, il diritto a non essere rimandati in un paese

dove si rischi la pena di morte, la tortura o altri trattamenti inumani o degradanti, ma anche la dignità personale, la salute, il diritto a comprendere o a essere protetti quando ci si trovi in una situazione di vulnerabilità personale. Vale il principio che “un rimpatrio non può essere fatto ad ogni costo”, un invalicabile limite al diritto degli stati di poter legittimamente decidere circa la presenza di cittadini stranieri sul proprio territorio.

Un caloroso ringraziamento ai colleghi dei paesi europei che svolgono funzioni di monitoraggio nei rispettivi paesi e che gentilmente e pazientemente hanno acconsentito a rispondere al questionario che è stato loro somministrato e che costituisce la spina dorsale di questo lavoro; un ringraziamento al Collegio e all’Ufficio del Garante nazionale per il sostegno dato alla presente ricerca e al progetto nel suo insieme; un ulteriore ringraziamento va al pool degli esperti delle operazioni di rimpatrio forzato del Garante nazionale, in particolare al prof. Antonio Marchesi per la revisione del testo. Un ringraziamento infine a Elena Adamoli dell’Unità migranti e privazione della libertà personale del Garante nazionale per l’accurato lavoro di revisione giuridica. Buona lettura.

Massimiliano Bagaglini
Responsabile di progetto

Nota metodologica

Nell'ambito del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati", finanziato dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà individuali si è avvalso della collaborazione di Fondazione ISMU¹ per la realizzazione di un Servizio di supporto scientifico-metodologico alle attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato.

Obiettivo del servizio è stato quello di:

- Sistematizzare le informazioni raccolte nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato monitorate;
- Sistematizzare e standardizzare il sistema di monitoraggio attraverso la creazione e la revisione di strumenti ad hoc;
- Perfezionare il metodo di campionamento in uso per la selezione delle procedure di rimpatrio da monitorare;
- Definire un set di indicatori utili alla redazione dei Rapporti e della Relazione annuale al Parlamento;
- Accrescere le competenze del sistema nazionale di monitoraggio attraverso un confronto con le pratiche attivate a livello europeo.

A complemento dell'attività di sistematizzazione delle informazioni, degli strumenti e delle procedure che il Garante Nazionale mette in campo nell'espletamento del proprio compito di *monitoring* dei rimpatri, è stata realizzata un'analisi delle procedure messe in atto dagli altri Stati Membri al fine di rilevare buone pratiche trasferibili al contesto italiano.

L'attività ha previsto due fasi di ricerca.

Innanzitutto, si è proceduto alla ricognizione e mappatura dello "*state of play*" dei sistemi di monitoraggio implementati dagli altri Paesi Membri.

La mappatura delle pratiche attive ha avuto il fine di definire un elenco il più possibile completo ed aggiornato che renda conto, in senso descrittivo, della situazione del fenomeno a livello europeo.

L'analisi ha puntato alla ricostruzione della normativa di riferimento e delle pratiche adottate oltre che del fenomeno dei rimpatri forzati, così da ottenere un quadro il più esaustivo possibile.

Tale mappatura ha previsto da un lato una attività di ricerca *desk*, a partire dalla documentazione disponibile e, in particolare, dalle informazioni messe a disposizione dall'Agenzia europea FRA² e da Frontex³.

In secondo luogo, si è provveduto alla definizione di un questionario che è stato sottoposto a tutti gli organismi di *monitoring* e i cui esiti sono riportati nella parte terza di questo Rapporto. Obiettivo del questionario era quello di approfondire due aspetti: da un lato raccogliere informazioni riguardanti le modalità di attuazione di un rimpatrio forzato da parte del Paese di riferimento (blocco 1), dall'altro indagare le strategie e l'attività di monitoraggio degli organismi competenti (blocco 2).

Il questionario è dunque stato strutturato in due blocchi e ha indagato:

¹www.ismu.org.

²Forced return monitoring system – 2019 update <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/forced-return-monitoring-systems-2019-update>.

³ Factsheet for forced-return monitor, European Border and Coast Guard Agency – FRONTEX.

Blocco 1

- La tempistica di comunicazione delle operazioni di rimpatrio forzato all'organismo di monitoraggio;
- Il preavviso sulla comunicazione al rimpatriando del proprio rimpatrio forzato;
- L'utilizzo delle misure di coercizione;
- La presenza di assistenti sociali e/o psicologi durante le operazioni di rimpatrio;
- Gli strumenti di reclamo a disposizione dei rimpatriandi.

Blocco 2

- La scelta dei voli da monitorare e i fattori presi in considerazione;
- Il numero di monitor impiegati durante le operazioni di rimpatrio forzato e l'utilizzo di figure di supporto (interpreti, medici, psicologi, ecc.);
- Il monitoraggio della fase di arrivo e post – ritorno alle autorità locali;
- L'invio delle Raccomandazioni e i risultati ottenuti;
- L'utilizzo di *check list* durante le fasi di monitoraggio;
- Il coinvolgimento di ONG e della stampa da parte dell'Organismo di monitoraggio.

Inoltre, sono stati selezionati 3 casi di particolare interesse (Spagna, Grecia e Belgio) e si è proceduto ad analizzare il contesto, la normativa e le pratiche di questi tre Stati.

La scelta di questi tre specifici Paesi è stata dettata dalla necessità, da un lato, di raccogliere maggiori informazioni e approfondire contesti vicini a quello italiano (Spagna e Grecia), dall'altro di analizzare un contesto profondamente differente (Belgio). Nei primi due casi, infatti, l'organismo di *monitoring* nominato è riferibile alla figura del Meccanismo di prevenzione nazionale (NPM), prevista dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT), e si è dunque optato per organismi indipendenti dotati di competenze in materia di privazione delle libertà individuali. Nel caso belga, invece, il compito di *monitoring* è affidato a un organo non indipendente in quanto posto sotto l'autorità del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia.

Infine, la seconda fase dell'attività di ricerca e analisi ha riguardato l'identificazione di buone pratiche e di raccomandazioni a partire da tutto il materiale raccolto. Si è proceduto alla analisi delle pratiche rilevate al fine di identificare prassi positive e trasferibili e di formulare raccomandazioni utili a sostenere l'operato del Garante.

Dal punto di vista metodologico la strategia usata nell'espletamento delle attività è stata multiforme e relativa ad approcci di ricerca e monitoraggio dipendenti strettamente dai diversi contesti nei quali si è operato, dalla concettualizzazione costruita in itinere ed ex post e dalla relativa "operazionalizzazione", necessaria al trattamento e l'analisi dei dati raccolti.

Per quanto riguarda le operazioni di mappatura si è optato per strumenti di descrizione sintetica ed esaustiva; inoltre si è fatto ricorso all'elaborazione e analisi dei dati provenienti da fonti secondarie, sia come fonte informativa in sé, dando direttamente e indipendentemente risultati analitici e interpretativi, sia come supporto, completamento e affinamento della messa in opera della ricerca.

Infine, come sopra meglio descritto, si è proceduto alla rilevazione di dati originali, attraverso la somministrazione di un questionario a risposta aperta, le cui risposte sono state trattate sia in senso descrittivo sia in senso analitico.

Il presente report è dunque l'esito della ricerca e delle analisi sopra descritte ed è strutturato come segue:

- La prima parte contiene una breve descrizione del quadro istituzionale italiano;
- La seconda parte è dedicata alla ricostruzione dello *state of play* attraverso schede sintetiche relative a ciascun paese europeo;
- La terza parte contiene una analisi trasversale di alcuni aspetti ritenuti cruciali per l'operato degli organismi di *monitoring* europei;
- La quarta parte riguarda l'approfondimento comparatistico su Spagna, Grecia, Belgio;
- La quinta e ultima sezione, infine, contiene raccomandazioni e *best practices* fondate sull'analisi svolta.

1. Il caso italiano: il quadro istituzionale

Con il D.l. n.146 del 23 Dicembre 2013, convertito con modificazioni in Legge del 21 Febbraio 2014, n.10, viene istituito in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con lo scopo di rafforzare la tutela dei diritti delle persone sottoposte alla limitazione della propria libertà personale. In tale categoria rientrano i cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione ai sensi delle norme contenute nel Testo Unico Immigrazione (D.lgs. 286/98) e sottoposti alle procedure di rimpatrio forzato.

La Direttiva europea "Rimpatri" (2008/115/CE) impone agli Stati di prevedere "un sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati" (art. 8 comma 6).

Tale direttiva non prescrive dettagliatamente come dovrebbero essere organizzati i sistemi nazionali di monitoraggio, ma lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità. Tuttavia, il Manuale Rimpatri (Raccomandazione (UE) [2017/2338](#) della Commissione del 16 novembre 2017 che istituisce un «manuale comune sul rimpatrio» che gli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (GU L 339, del 19.12.2017, pag. 83-159) fornisce alcuni orientamenti a riguardo e in particolare:

- ✓ la necessità di monitorare il rimpatrio in tutte le sue fasi;
- ✓ l'opportunità di incaricare del monitoraggio organizzazioni/esperti indipendenti;
- ✓ l'insufficienza, ai fini del monitoraggio, di mezzi di ricorso giurisdizionali in singoli casi o di sistemi nazionali di controllo dell'efficienza delle politiche nazionali in materia di rimpatri;
- ✓ l'obbligo di garantire che, nel complesso, il sistema di monitoraggio sia pienamente operativo;
- ✓ la possibilità di attuare un sistema di monitoraggio a campione, a patto che ciò garantisca comunque l'efficienza complessiva del monitoraggio.

In Italia, l'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10) ha attribuito al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale il compito di vigilare affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia.

Dai primi mesi del 2016, il Garante nazionale italiano opera anche quale organismo nazionale e indipendente di monitoraggio dei rimpatri forzati, essendo stato indicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri quale organismo nazionale di monitoraggio proprio in considerazione della sua natura di ente indipendente che riferisce principalmente al Parlamento e in virtù del suo mandato istituzionale, relativo a tutta l'area della privazione della libertà.

L'affidamento dell'incarico di monitoraggio al Garante si inserisce in una particolare fase storica per il nostro Paese. Infatti, se da un lato, a partire dal 2017, si è assistito a un calo degli arrivi di migranti via mare (il flusso verso l'Italia risulta diminuito dell'80% rispetto a quello registrato nello stesso periodo del 2017: dal 1° gennaio al 5 novembre 2018, infatti, sono approdati sulle coste italiane 22mila migranti – mentre nel 2017 furono oltre 112mila), dall'altro si è registrata una crescente attenzione sul tema dei rimpatri e dei rientri.

Secondo le elaborazioni effettuate dal Garante sui dati forniti dal Dipartimento di pubblica sicurezza - Direzione centrale dell'Immigrazione e Polizia delle frontiere, tra il 2015 e il 2018 i rimpatri forzati dall'Italia sono passati da 5.505 a 6.398 (5.817 nel 2016, 6.514 nel 2017).

Nel corso del 2018 le persone rimpatriate forzatamente dall'Italia verso i paesi di origine sono state 6.398: le prime nazionalità per numero di stranieri rimpatriati sono: Tunisia, Albania, Marocco, Egitto e Nigeria.

Questo dato si integra con quelli relativi alla crescita del numero delle persone transitate nei Centri di trattenimento (CPR) (+ 36 %) e all'incremento del numero dei Centri stessi (invero modesto, nonostante le previsioni normative del c.d. "decreto Orlando Minniti" del 2017).

Anche dal punto di vista normativo si rilevano importanti modificazioni che incidono sulla sfera di intervento del Garante.

Con l'entrata in vigore del Decreto Legge n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla L.1 Dicembre 2018, n. 132 (c.d. Decreto Salvini o Decreto Sicurezza), è stata eliminata la protezione umanitaria prevista dal Testo Unico Immigrazione (D.lgs. 286/98 e succ. mod.) e rimodulato l'intero sistema di accoglienza delle persone richiedenti asilo.

In merito alla disciplina del trattenimento a fini identificativi, l'art. 3 della legge 132/2018 ha stabilito che i richiedenti protezione internazionale possono essere trattenuti "per il tempo strettamente necessario e comunque per un periodo non superiore a 30 gg", in appositi locali presso i centri governativi di prima accoglienza e presso i c.d. "punti di crisi" (*hot spot*) "per la determinazione e la verifica della loro identità o cittadinanza". Il richiedente, alla scadenza dei 30gg, ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, può essere trattenuto in un centro di permanenza per il rimpatrio per un periodo massimo di 180 gg.

Con l'art. 4, invece, viene introdotta una nuova forma di trattenimento per cittadini stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione. È ora possibile, a determinate condizioni e con specifici limiti, la detenzione degli stranieri in attesa della convalida dell'accompagnamento immediato alla frontiera presso "luoghi idonei", nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza, diversi dai Centri per il rimpatrio (CPR).

I presupposti necessari sono che la capienza nei CPR sia esaurita e che il Giudice di pace, nel decreto di fissazione dell'udienza di convalida, dia la propria autorizzazione. Qualora le condizioni che hanno determinato il trattenimento "in strutture diverse e idonee" permangano anche dopo l'udienza di convalida, il Giudice, in sede di convalida, "può autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida"⁴.

Si tratta, a tutti gli effetti, di una potenziale moltiplicazione e diffusione su tutto il territorio nazionale dei luoghi finalizzati al trattenimento. La definizione generica di "luoghi idonei", introdotta dalla nuova normativa, e l'assenza di parametri oggettivi, non preventivamente determinati, che definiscano la nozione di idoneità di tali luoghi, solleva aspetti di forte criticità rispetto agli standard nazionali ed internazionali.

In generale, e soprattutto con riferimento ai rimpatri forzati, il Garante nazionale, nell'ultima Relazione al Parlamento, ha segnalato la necessità di un'interpretazione "costituzionalmente e internazionalmente orientata" della detenzione amministrativa alla luce delle nuove introduzioni di legge; e ha espresso preoccupazione per:

- il prolungamento dei termini di durata massima del trattenimento dei cittadini stranieri in attesa di rimpatrio forzato;
- la carenza di chiarezza e di puntualità del dettato normativo con riferimento al trattenimento del richiedente asilo per la determinazione o verifica dell'identità e della cittadinanza alla luce del dettato Costituzionale (art. 13) e nel rispetto dei presupposti richiesti dall'art. 5 della Corte europea dei diritti umani (CEDU).

⁴ Relazione al Parlamento 2019 – Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, p. 79. Per un approfondimento sui cosiddetti "locali idonei" si veda il capitolo *Luoghi* della suddetta relazione, paragrafo 17 *Locale idoneo*, pp. 79-81.

Come risulta evidente, “il raggio di azione del Garante nazionale nell’area di privazione della libertà personale dei migranti si è pertanto ampliato sia sotto il profilo di un incremento del numero di persone titolari di diritti su cui vigilare, sia in termini di estensione della rete delle strutture da monitorare” (Relazione al Parlamento 2018 – Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale).

1.1 L’attività del Garante Nazionale

Fin dalla sua designazione, il Garante Nazionale ha potuto contare sulla fattiva collaborazione del Ministero dell’Interno e, in particolare, della Direzione Centrale dell’Immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che condivide quotidianamente e in tempo reale tutte le informazioni utili relative alle operazioni di rimpatrio forzato organizzate sul territorio nazionale, principalmente tramite charter (nazionali o congiunti), o voli commerciali.

A partire dalle informazioni condivise dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, il Garante individua il campione di operazioni da monitorare direttamente attraverso l’invio di propri funzionari appositamente formati per esercitare il ruolo di monitor.

Nello svolgimento del proprio compito il monitor ha pieno accesso ai luoghi e alla documentazione dell’operazione. Ha inoltre la possibilità di interloquire con i rimpatriandi e con gli operatori di scorta. Il monitoraggio riguarda ogni sfera dell’operazione o della fase specificamente monitorata, quali le comunicazioni ai rimpatriandi e la loro accessibilità, i pasti e le bevande somministrati, i controlli di sicurezza, l’eventuale impiego di misure coercitive, le audizioni consolari (se previste nella fase monitorata), ecc.

L’attività di osservazione è orientata e supportata da un’apposita *check list* che individua le aree di attenzione, gli aspetti strutturali e procedurali di maggiore rilievo e le informazioni da acquisire per valutare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sottoposte al procedimento di rimpatrio forzato.

Al termine di ogni missione viene inoltre redatto un rapporto sull’operazione contenente le raccomandazioni che il Garante nazionale indirizza al Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno.

Dall’aprile del 2017 il lavoro del Garante nazionale, inoltre, riceve il supporto di risorse finanziarie aggiuntive messe a disposizione dal Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell’Interno tramite il progetto “Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” di cui il Garante è titolare.

Grazie a tale progetto sono stati reclutati una serie di esperti che affiancano il Garante in questo delicato compito quali, ad esempio, un esperto in tutela internazionale dei diritti umani, un esperto in problematiche legali su tematiche giuridiche attinenti il diritto dell’immigrazione e dell’asilo, un medico esperto nell’applicazione del protocollo ONU di Istanbul del 2004 e un servizio di mediazione culturale.

Grazie a questo progetto, è stato anche possibile cominciare a costruire una Rete nazionale di monitoraggio con la partecipazione dei Garanti regionali con i quali sono stati siglati accordi bilaterali.

Le operazioni di rimpatrio, infatti, possono avere origine da qualsiasi Centro di trattenimento e da qualsiasi località del Paese. Da ciò deriva il bisogno di costruire una rete con gli organismi di garanzia presenti sul territorio per garantire capillarità all’azione del Garante Nazionale.

I Garanti regionali che hanno aderito alla rete nazionale di monitoraggio ad oggi sono 8: Lazio, Toscana, Sicilia, Puglia, Piemonte, Emilia Romagna, Campania, Marche e il Garante comunale di Torino.

Dopo un periodo iniziale di affiancamento e grazie a specifiche attività di formazione finanziate tramite il progetto FAMI, i Garanti regionali hanno cominciato a monitorare in autonomia operazioni di rimpatrio forzato, soprattutto nella delicata fase della pre partenza presso i locali CPR.

Infine, grazie al progetto FAMI, è stato possibile procedere alla revisione e alla digitalizzazione della sopra citata *check list*, attraverso una piattaforma digitale che metterà in contatto diretto tutti i monitor coinvolti e permetterà al Garante nazionale di coordinare le operazioni, raccogliere, sistematizzare e analizzare i dati prodotti nel corso dei monitoraggi.

A partire da maggio del 2016 e fino a settembre 2019 sono state monitorate 49 operazioni di rimpatrio forzato limitatamente alla fase di volo internazionale, di cui 43 all'interno del Progetto FAMI.

In particolare, analizzando l'attività di monitoraggio anno per anno, sempre avendo riguardo solo alla fase del volo, è di tutta evidenza l'incremento delle operazioni monitorate:

- 2016: 4 fasi di volo monitorate (1 verso la Tunisia, 1 verso il Perù, 2 verso la Nigeria);
- 2017: 7 fasi di volo monitorate (3 verso la Nigeria, 4 verso la Tunisia);
- 2018: 14 fasi di volo monitorate (3 verso la Nigeria, 1 verso l'Egitto, 10 verso la Tunisia);
- 2019 (al 30 settembre): 24 fasi di volo monitorate (7 verso la Tunisia, 5 verso l'Egitto, 5 verso la Nigeria, 2 verso il Marocco, 2 verso il Kosovo, 2 verso l'Albania, 1 verso il Gambia).
-

A ciò si aggiungano 21 fasi di pre ritorno o pre partenza monitorate, per un totale di 67 operazioni di rimpatrio forzato monitorate dal Garante nazionale dall'avvio del progetto ad oggi (8 delle quali monitorate in **tutte** le loro fasi: pre ritorno, pre partenza e fase di volo)⁵.

⁵ Relazione al Parlamento: 2016, 2017, 2018, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà.

2. Gli organismi di monitoraggio in Europa

La ricerca ha teso, innanzitutto, a realizzare una mappatura degli organismi europei di monitoraggio. Al fine di tracciare un quadro sintetico ma puntuale, nel corso della fase di ricerca desk si è proceduto a integrare le diverse fonti di informazioni disponibili.

Il presente capitolo è dunque il risultato di questa sintesi e riporta le principali informazioni concernenti sia il fenomeno dei rimpatri forzati in generale sia gli aspetti principali legati al monitoraggio di questi. Per ciascun Paese è stata elaborata una scheda che raccoglie le seguenti informazioni:

- Organo responsabile del monitoraggio (fonte: FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, Effective forced return monitoring system 2018, Fact Sheet for forced-return monitors elaborate da Frontex);
- Anno di istituzione e riferimenti normativi (inteso come anno di istituzione dell'organismo di monitoraggio e relativa base normativa. Per alcuni paesi le informazioni disponibili sono due: anno di nascita dell'organismo e anno di attribuzione al medesimo della competenza del monitoraggio dei rimpatri forzati, se il dato è disponibile e se le date non coincidono) (fonte: Fact Sheet for forced-return monitors elaborato da Frontex, informazioni disponibili sui siti internet);
- Tipologia di organo (fonte: questionari, e informazioni disponibili sui siti internet, Fact Sheet for forced-return monitors elaborato da Frontex);
- Numero di operazioni monitorate nel 2018 (fonte: FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, Effective forced return monitoring system 2018);
- Numero di rimpatri effettuati nel 2018 (fonte: European Migration Network (EMN) - Annual Report 2018 on Migration and Asylum - Statistical Annex);
- Redazione di Report (fonte: questionari, informazioni disponibili sui siti internet, Fact Sheet for forced-return monitors elaborate da Frontex);
- Interventi della società civile/accessibilità delle informazioni raccolte (fonte: questionari, informazioni disponibili sui siti internet, Fact Sheet for forced-return monitors elaborato da Frontex);
- Uso *check list*: questionari, informazioni disponibili sui siti internet (fonte: Fact Sheet for forced-return monitors elaborato da Frontex).

Per quanto riguarda i dati sui rimpatri forzati effettuati annualmente dagli Stati Membri, è bene sottolineare che la scelta di utilizzare come fonte *l'Annual Report 2018 on Migration and Asylum - Statistical Annex* dell'European Migration Network (EMN) è stata dettata dalla considerazione che questa fonte fosse, oltre che attendibile⁶, anche la più aggiornata e ricca di informazioni. Lo Statistical Annex del Rapporto annuale dell'EMN è stato utilizzato per compilare le schede di tutti i Paesi considerati fatta eccezione che per la Danimarca, il cui dato non era disponibile e per cui si è scelto di integrare con il dato fornito da Eurostat. Per l'Italia, infine, il dato utilizzato corrisponde alle elaborazioni effettuate dal Garante nazionale sui dati forniti dal Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e polizia delle frontiere.

In base a una prima analisi dei risultati ottenuti, appare interessante evidenziare la natura degli organismi che i vari Stati membri hanno incaricato per l'espletamento del mandato di monitoraggio dei rimpatri forzati.

In particolare, 11 Paesi, (Repubblica Ceca, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Regno Unito, Paesi Bassi) hanno ritenuto di affidare tale incarico

⁶ Per approfondimenti sull'European Migration Network si veda https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en

ai Meccanismi Nazionale di Prevenzione ai sensi del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (OPCAT).⁷ L'adesione a tale Protocollo prevede infatti che lo Stato debba disporre di un meccanismo nazionale indipendente (NPM) per monitorare, con visite e accesso a documenti, i luoghi di privazione della libertà personale al fine di prevenire qualunque atto di tortura o trattamento o punizione crudele, inumano o degradante⁸.

Altri Paesi hanno ritenuto invece di affidare il compito dei monitoraggi a organismi quali Ispettorati Interni, posti sotto la giurisdizione del Ministero dell'Interno o del Ministero della Giustizia.

Una specificazione a parte meritano la Germania, la Repubblica Slovacca e la Svezia, dove gli organi incaricati del monitoraggio appartengono al medesimo ufficio responsabile dei rimpatri forzati. Tali organi, in generale, non possono quindi qualificarsi come sufficientemente indipendenti e quindi "efficaci" ai sensi dell'art. 8 paragrafo 6 della Direttiva Rimpatri⁹. In Germania, inoltre, il monitoraggio dei rimpatri forzati è operato, in alcune zone, da organizzazioni non governative (ONG), che tuttavia non coprono tutto il Paese (per il quale rimane responsabile il Federal Office Migration and Refugees).

Un ulteriore punto di attenzione è costituito dal rapporto tra numero di rimpatri forzati effettuati dallo Stato Membro e capacità di monitoraggio degli Organismi deputati. Pur non essendo possibile effettuare un rapporto diretto (il dato reperibile rispetto l'operato dei monitor è riferito al numero di operazioni monitorate e non al numero di persone interessate), queste informazioni possono comunque essere un punto di partenza per ragionare sull'operato degli organismi a livello europeo.

Il Paese che nel 2018 ha effettuato il maggior numero di monitoraggi, tra quelli considerati, risulta essere il Belgio, con 96 operazioni monitorate - a copertura di 2617 rimpatri effettuati nel corso del 2018 - anche se per la maggior parte (87 su 96) solo nelle fasi pre-ritorno. Seguono Paesi Bassi, Croazia e Austria, rispettivamente con 62, 60 e 58 operazioni monitorate in ogni fase.

I Paesi ad effettuare il maggior numero di rimpatri sono invece Germania, con 26.114 rimpatri forzati e 30 operazioni monitorate (di cui 26 solo nella fase pre-ritorno) e Spagna - 11.713 rimpatri e 16 operazioni monitorate.

⁷Articolo 3 del Protocollo: *"Each State Party shall set up, designate or maintain at the domestic level one or several visiting bodies for the prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (hereinafter referred to as the national preventive mechanism)"*. Adottato il 18 dicembre 2002 con la Risoluzione A/RES/57/199 ed entrato in vigore il 22 giugno 2006, ratificato dall'Italia il 25.04.2014.

⁸Punto 34 delle Linee Guida delle Nazioni Unite sui NPM /CAT/op/12/5 del 9 dicembre 2009: *"The NPM should plan its work and its use of resources in such a way as to ensure that places of deprivation of liberty are visited in a manner and with sufficient frequency to make an effective contribution to the prevention torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment"*.

⁹ FRA, European Union Agency for Fundamental Rights, Effective forced return monitoring system 2018, <https://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>

Paese	AUSTRIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Verein Menschenrechte Österreich (VMÖ) – Human Rights Association Austria http://www.verein-menschenrechte.at	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Istituito nel 2011 ai sensi del § 10 FPG-DV (Implementing Ordinance of the Alien's Police Act -compiti dell'osservatore dei diritti umani durante le operazioni di rimpatrio)	
Tipologia di organo	Osservatorio sui diritti umani, non costituisce Meccanismo Nazionale per la Prevenzione della Tortura ma collabora con esso. L'NPM può prendere parte ai monitoraggi	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	58 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 2.593 Maschi 2.153 Femmine 462 Minori 194	Prime 5 nazionalità Serbia Nigeria Georgia Afghanistan Russia
Redazione di Report	Entro una settimana deve essere redatto dal monitor che ha seguito l'operazione un rapporto da presentare al Ministero federale degli Interni. Tale rapporto viene inoltrato anche al NPM	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I singoli report e la relazione finale non sono pubblici	
Uso Check list	Viene utilizzato un <i>template</i> specifico	

Paese	BELGIO	
Organo responsabile del monitoraggio	<i>Inspection générale de la Police Fédérale et de la Police Locale</i> https://www.police.be/aigpol/fr/language-selection	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Regio decreto 19 giugno 2012	
Tipologia di organo	Organo posto sotto la giurisdizione del Ministro degli interni e del Ministro della Giustizia. Indipendente dalla Polizia Locale e Federale. Non costituisce Meccanismo Nazionale per la Prevenzione della Tortura	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	96, di cui: 9 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 87 operazioni: solo la fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 2.617 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Albania Marocco Serbia Brasile Pakistan
Redazione di Report	Per ogni operazione monitorata viene redatto un report, inviato al Ministero dell'Interno, al Segretariato di Stato per l'Asilo e la Migrazione e alla Direzione della Polizia Federale. Viene redatto inoltre un rapporto annuale al Ministero dell'Interno e presentato poi al Parlamento	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I report non sono pubblici, ma possono essere richiesti all'autorità competente	
Uso Check list	Uso di una <i>check list</i> interna	

Paese	BULGARIA	
Organo responsabile del monitoraggio	<i>Ombudsman of the Republic of Bulgaria</i> https://www.ombudsman.bg	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Art. 39 della legge sugli stranieri della Repubblica della Bulgaria, entrata in vigore il 11.03.2013	
Tipologia di organo	Organo costituzionale indipendente, eletto dall'Assemblea Nazionale. Non costituisce Meccanismo Nazionale per la Prevenzione della Tortura	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	11, di cui: 4 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 7 operazioni: solo fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 332 Maschi 283 Femmine 32 Minori 17	Prime 5 nazionalità Iraq Turchia Afghanistan Pakistan Siria
Redazione di Report	Viene redatta una relazione annuale e trasmessa alla Direzione della Migrazione	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I singoli report non sono pubblici ma la maggior parte sono pubblicati nel report annuale dell'NPM	
Uso Check list	<i>Check list</i> Frontex in uso	

Paese	REPUBBLICA CECA	
Organo responsabile del monitoraggio	Public Defender of Rights https://www.ochrance.cz/en/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Competente per il monitoraggio dei rimpatri forzati dal primo gennaio 2011. L'organo è stato istituito con l'Atto n. 349/1999	
Tipologia di organo	Costituisce anche NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	30 di cui: 4 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 26 operazioni: solo fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 219 Maschi 204 Femmine 11 Minori 4	Prime 5 nazionalità Ucraina Vietnam Afghanistan Serbia India
Redazione di Report	Vengono redatti report dopo ogni operazione di monitoraggio, senza però che vi sia un termine per la redazione. L'Ufficio è tenuto a monitorare almeno 40 operazioni all'anno	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I report vengono trasmessi a tutti gli organi che hanno preso parte all'operazione (autorità di Polizia, istituti penitenziari, centri di custodia cautelari, istituti medici). Contestualmente il Public Defender comunica anche le proprie raccomandazioni	
Uso Check list	Non esiste un <i>template</i> standard da compilare.	

Paese	CIPRO	
Organo responsabile del monitoraggio	Commissioner for Administration and Protection of Human Rights http://www.ombudsman.gov.cy/Ombudsman/ombudsman.nsf/index_en/index_en?OpenDocument	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Dal 2009 L'Ombudsman collabora con il Meccanismo Nazionale per la Prevenzione della Tortura, tuttavia l'attività di monitoraggio è iniziata solo l'1.1.2019	
Tipologia di organo	L'organo è costituito da funzionari statali indipendenti	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	0	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 484 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Georgia Ucraina India Russia Vietnam
Redazione di Report	Vengono redatti report che, in caso di necessità, vengono inviati al Capo della Polizia e al Direttore del Dipartimento della migrazione	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Non è previsto il coinvolgimento di alcun altro soggetto (es: stampa) nei monitoraggi di rimpatri forzati. Di regola i report rimangono interni all'ufficio dell'Ombudsman, tuttavia sono pubblicati sul sito i rapporti delle visite dei vari centri di detenzione.	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Paese	CROAZIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Croatian Law Centre http://www.hpc.hr/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Competenza sui monitoraggi forzati dal 3 marzo 2017. Recepimento della Direttiva Rimpatri con la legge sugli stranieri croata (130/11 e 74/13) e con l'ordinanza sul trattamento degli stranieri (14/13)	
Tipologia di organo	Non costituisce NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	60 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 1.305 Maschi 1.159 Femmine 146 Minori 26	Prime 5 nazionalità Turchia Kosovo Albania Iraq Siria
Redazione di Report	Informazione non disponibile	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Sul sito sono pubblicati i rapporti annuali	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Paese	DANIMARCA	
Organo responsabile del monitoraggio	Danish Parliamentary Ombudsman http://en.ombudsmanden.dk	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Art. 30 Danish'Alines Act (Consolidation Act n. 239 of 10 March 2019)	
Tipologia di organo	L'Ombudsman danese costituisce anche NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	8 di cui 4 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 3 operazioni: solo fase pre ritorno monitorata 1 operazione: dato non disponibile	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018) (Fonte Eurostat)	Totale 1.655 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Nd
Redazione di Report	Viene redatto un report interno sull'operazione monitorata, se nel corso di un'operazione emerge qualche criticità, viene indirizzata una raccomandazione specifica all'autorità di polizia	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Nessun intervento della società civile è previsto, la decisione è di competenza della polizia danese. I report non sono pubblici.	
Uso Check list	Non c'è una <i>check list</i> ad hoc, i monitor prendono appunti su supporti cartacei o digitali	

Paese	ESTONIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Estonian Red Cross http://www.redcross.ee/en/index.html	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Informazione non disponibile	
Tipologia di organo	Non costituisce NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	22, di cui: 12 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 10 operazioni: solo la fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 143 Maschi 131 Femmine 12 Minori 0	Prime 5 nazionalità Russia Ucraina Georgia Moldavia
Redazione di Report	Informazione non disponibile	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Informazione non disponibile	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Paese	FINLANDIA	
Organo responsabile del monitoraggio	<i>Non-Discrimination Ombudsman</i> <i>https://www.syrjinta.fi/web/en/frontpage</i>	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Art. 152 Finnish Aliens Act, introdotto nel 2014	
Tipologia di organo	Organo autonomo, non costituisce NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	46 di cui: 12 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 18 operazioni: fase pre ritorno e fase del volo monitorate 16 operazioni: solo fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 2.236 Maschi nd Femmine nd Minori 103	Prime 5 nazionalità Russia Iraq Gambia Ucraina Nigeria
Redazione di Report	Non c'è l'obbligo di stesura di un rapporto dopo ogni operazione, vengono invece inviate raccomandazioni all'unità di Polizia responsabile per i rimpatri e al Consiglio Nazionale di Polizia	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Le raccomandazioni sono pubbliche, mentre i report dei monitor in seguito a ogni operazione sono ad uso interno. Nessun coinvolgimento della società civile è previsto.	
Uso Check list	Non c'è un modello di <i>check list</i> o un <i>template</i> specifico in uso. Ogni monitor prende appunti sull'andamento dell'operazione.	

Paese	FRANCIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Contrôleur général des lieux de privation de liberté http://www.cglpl.fr/en/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Legge n. 2014-528 del 26 maggio 2014 (che modifica la l. 2007/1545 del 30/10/2007, istitutiva del NPM), attribuisce al NPM la competenza del monitoraggio dei rimpatri forzati	
Tipologia di organo	Costituisce anche NPM, organo indipendente e autonomo	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	3 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 7.348 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Albania Algeria Marocco Tunisia Georgia
Redazione di Report	Vengono redatti report di ogni singola visita in luoghi di privazione della libertà personali, pubblicati sul sito insieme alle raccomandazioni e alle relazioni annuali	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Non sono presenti sul sito i rapporti relativi ai monitoraggi dei rimpatri forzati.	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Paese	GERMANIA	
Organo responsabile del monitoraggio	<i>Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)</i> <i>http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html</i>	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Recentemente incaricato del monitoraggio dei rimpatri forzati dal NPM, organo comunque competente per il monitoraggio di tutte le fasi	
Tipologia di organo	Collabora direttamente con NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	30 di cui 4 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 26 operazioni: solo fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 26.114 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Albania Serbia Kosovo Georgia Macedonia
Redazione di Report	I report redatti vengono indirizzati alla Polizia Federale e a Frontex	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	La decisione sul coinvolgimento di altri soggetti nel monitoraggio dei voli non è di competenza del Federal Office, ma della Polizia Federale e del Ministero dell'Interno	
Uso Check list	<i>Check list</i> di Frontex in uso	

Paese	GRECIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Greek Ombudsman https://www.synigoros.gr/?i=stp.en.home	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Operativo dal 1 ottobre 1998, competente per il monitoraggio dei rimpatri forzati, dl 2011, l. 3907/2011	
Tipologia di organo	Autorità indipendente prevista dalla Costituzione. Costituisce anche NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	41 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 7.776 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Albania Iraq Pakistan Georgia Iran
Redazione di Report	Il report di ogni operazione, compilato e firmato dal monitor di turno, è immediatamente sottoposto al Difensore civico, al suo vice per i diritti umani (Deputy Ombudsman for Human Rights) ed è subito messo a disposizione dei membri del team di monitoraggio	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	A cadenza trimestrale, il Difensore civico rivolge ai Ministri competenti e al Capo della polizia le sue principali conclusioni, osservazioni e suggerimenti e chiede l'adozione delle misure necessarie. Ogni anno, la Relazione del Difensore civico viene presentata al Parlamento e lo stesso è invitato a presentare le sue conclusioni alla Commissione parlamentare competente. La relazione annuale è pubblicata sul sito web dell'Ombudsman e presentata in una conferenza annuale.	
Uso Check list	Viene utilizzato un modello pre- compilato e una <i>check list</i> sviluppata internamente. Tutte le informazioni raccolte, le osservazioni e i suggerimenti nonché gli esiti del monitoraggio, sono inclusi in una relazione sottoscritta dal monitor	

Paese	IRLANDA	
Organo responsabile del monitoraggio	Non è previsto alcun organo di monitoraggio.	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	ND	
Tipologia di organo	ND	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	ND	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 163 Maschi 139 Femmine 24 Minori 4	Prime 5 nazionalità Pakistan Cina Nigeria Brasile India/Malesia
Redazione di Report	ND	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	ND	
Uso Check list	ND	

Paese	ITALIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Istituito nel 2013, nomina del Collegio e costituzione dell'Ufficio nel 2016	
Tipologia di organo	Costituisce anche NPM. Organismo statale indipendente	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	22 Tutte e tre le fasi possono essere monitorate (in base a una decisione caso per caso)	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 7.054 Maschi 6.655 Femmine 399 Minori 0	Prime 5 nazionalità Tunisia Albania Marocco Egitto Nigeria
Redazione di Report	Viene redatto un report dopo ogni operazione di monitoraggio di rimpatrio forzato, contenente osservazioni ed eventuali raccomandazioni, inoltrato alle autorità competenti	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Ogni report, normalmente un mese dopo essere stato recapitato, viene pubblicato sul sito web unitamente alle eventuali risposte pervenute.	
Uso Check list	Viene usata una <i>check list</i> specifica, modulata sul modello di Frontex	

Paese	LETTONIA
--------------	-----------------

Organo responsabile del monitoraggio	Ombudsmas Office http://www.tiesibsargs.lv/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Istituito il 6 aprile 2006, Sezione 50 Immigration Law	
Tipologia di organo	Costituisce anche NPM. L'Ombudsman viene nominato direttamente dal Parlamento ed è un organismo indipendente.	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	3 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 103 Maschi 81 Femmine 23 Minori nd	Prime 5 nazionalità Vietnam Russia Kazakhstan Bielorussia Moldavia
Redazione di Report	Dopo che l'operazione si è conclusa, il monitor redige un report sull'andamento dell'operazione da trasmettere alla State Border Guard e contenente criticità e raccomandazioni. Se vengono evidenziate violazioni di diritti, il monitor può chiedere al capo della State Border Guard di condurre un'investigazione approfondita	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I rapporti interni non sono pubblici, mentre i rapporti annuali sono pubblicati sul sito e i risultati delle operazioni sono pubblicati nel rapporto annuale.	
Uso Check list	Viene usato un modello interno di <i>check list</i> per redigere successivamente il report.	

Paese	LITUANIA	
Organo responsabile del monitoraggio	<i>Lithuanian Red Cross Society</i> https://www.redcross.lt/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Dal 2004 partner di UNHCR	
Tipologia di organo	Non costituisce NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	14, di cui: le fasi pre ritorno sono sempre monitorate talvolta tutte e tre le fasi sono monitorate (in base a una decisione caso per caso)	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 135 Maschi 105 Femmine 14 Minori 16	Prime 5 nazionalità Vietnam Russia Georgia Bielorussia Moldavia
Redazione di Report	Informazione non disponibile	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Informazione non disponibile	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Paese	LUSSEMBURGO	
Organo responsabile del monitoraggio	Luxembourg Red Cross http://www.croix-rouge.lu/en/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Informazione non disponibile	
Tipologia di organo	Costituisce anche NPM. Tutti i monitor sono volontari della Croce Rossa	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	8 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 84 Maschi 76 Femmine 9 Minori 1	Prime 5 nazionalità Nigeria Georgia Albania Algeria
Redazione di Report	Viene redatto un report, senza particolari termini di scadenza, dopo ogni operazione e indirizzato al Ministro dell'Immigrazione e Asilo	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	La pubblicazione dei report non è regolamentata, tuttavia il Ministro dell'Immigrazione e Asilo può decidere di pubblicarli, se ritiene contengano informazioni rilevanti.	
Uso Check list	Non esiste un particolare modello di <i>check list</i>	

Paese	MALTA	
Organo responsabile del monitoraggio	Monitoring Board for Detained Person https://www.gov.mt	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	2007, Decisione 2004/573/EC	
Tipologia di organo	Organo indipendente. Costituisce anche NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	3 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 223 Maschi 167 Femmine 51 Minori 5	Prime 5 nazionalità Albania Marocco Colombia Georgia Cina
Redazione di Report	Entro 7 giorni dall'operazione viene redatto un report sottoscritto da tutte le parti coinvolte, inclusa la polizia-sezione immigrazione	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	La partecipazione ai voli di rimpatrio è possibile solo per l'autorità di monitoraggio. I singoli report non sono pubblici	
Uso Check list	Check list Frontex in uso	

Paese	PAESI BASSI
--------------	--------------------

Organo responsabile del monitoraggio	Inspectorate of Justice and Security https://www.ivenj.nl	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Regolamento sulla supervisione dei rimpatri del 2012	
Tipologia di organo	L'ispettorato costituisce uno degli organismi dell'NPM, e funge anche da coordinatore dei vari organi che ne fanno parte	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	62 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 5.470 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Albania Marocco Colombia Algeria Brasile
Redazione di Report	I rapporti di ogni singola operazione vengono indirizzati al direttore del R&DS. Le informazioni più importanti sono pubblicate in un rapporto annuale, trasmesso al Segretariato di Stato e al Ministro dell'Interno	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Il report annuale è pubblico. Nessun coinvolgimento della società civile è previsto	
Uso Check list	I monitor usano un <i>template</i> specifico, sia per i voli Frontex che per le operazioni nazionali	

Organo responsabile del monitoraggio	Varie ONG: Helsinki Foundation for Human Rights; Rule of Law Institute Foundation, Halina Niec Legal Aid Centre, MultiOcalenie Foundation	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Informazione non disponibile	
Tipologia di organo	Associazioni non governative.	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	7, di cui: 6 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 1 operazione: dato non disponibile	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 1.110 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Ucraina Russia Vietnam Bielorussia Georgia
Redazione di Report	Informazione non disponibile	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Informazione non disponibile	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Organo responsabile del monitoraggio	<i>Inspectorate General of Home Affairs (IGAI)</i> https://www.igai.pt/pt/Pages/default.aspx	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Istituito con il decreto legge n. 227/95. Competente all'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati da agosto 2015, in base all'Ordine del Ministro degli affari Interni n. 11102/2014	
Tipologia di organo	Non costituisce NPM. Gli ispettori sono nominati con ordinanza del Ministro degli affari interni su proposta dell'Ispettore Generale ed esercitano il loro mandato con indipendenza e imparzialità	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	11 di cui: 1 operazione: tutte e tre le fasi monitorate 10 operazioni: solo fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 293 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Brasile India Capo Verde Albania Guinea Bissau
Redazione di Report	I monitor sono tenuti a redigere un report entro dieci giorni dallo svolgimento dell'operazione.	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Sul sito sono disponibili le sintesi di ogni monitoraggio effettuato così come le raccomandazioni. I risultati sono inoltre pubblicati nel rapporto annuale	
Uso Check list	Viene usata una specifica <i>check list</i>	

Paese	REGNO UNITO	
Organo responsabile del monitoraggio	Her Majesty's Inspectorate of Prisons of England and Wales https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/#.VQbozXl0ymQ	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Organo indipendente (siamo sicuri? Palma se non sbaglio lo porta sempre come esempio di non indipendenza...)	
Tipologia di organo	Informazione non disponibile	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	Informazione non disponibile	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 9.474 Maschi 8.414 Femmine 1.059 Minori 28	Prime 5 nazionalità Albania Romania Polonia Ucraina Lituania
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Viene redatto un report e indirizzato all'Home Office, il quale le trasmette alle compagnie private (Mitie Carie and Custody) responsabili dei rimpatri	
Redazione di Report	Non vi è coinvolgimento di stampa o società civile. Teoricamente non sono posti divieti, ma l'Home Office dovrebbe autorizzare la partecipazione. Sono invece coinvolte ONG. L'Independent Monitoring Board monitora spesso operazioni, coadiuvando l'HM Inspectorate, senza tuttavia redigere alcun report	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I monitor usano una <i>check list</i> specifica elaborata dall'ufficio, denominata " <i>expectations</i> "	
Uso Check list	I monitor usano un <i>template</i> specifico, sia per i voli Frontex che per le operazioni nazionali	

Paese	ROMANIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Romanian National Council for Refugees http://www.cnrr.ro/index.php?lang=en	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Informazione non disponibile	
Tipologia di organo (pubblico, privato, autonomo, NPM)	Organizzazione non governativa, non costituisce NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	49 di cui: 28 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale ND Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità nd
Redazione di Report	Vengono redatti report in seguito a ogni missione, indirizzati al Romanian Ombudsman Institution. Inoltre, in base alla Comune Procedura, entro 7 giorni dal monitoraggio, il report deve essere inoltrato al General Inspectorate for Immigration. Annualmente sono tenuti incontri con i rappresentanti di tutti gli organi coinvolti (General Inspectorate for Immigration, the General Inspectorate of the Romanian Border Police and the Ombudsman Institution.	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Informazione non disponibile	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Paese	REP. SLOVACCA	
Organo responsabile del monitoraggio	<i>Ministry of the Interior-Bureau of Border and Foreign Police of the Presidium of the Police Force</i> https://www.minv.sk/?foreign-police	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Istituito il 1 aprile 2000	
Tipologia di organo	Organo posto sotto la giurisdizione del Ministero dell'Interno	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	Informazione non disponibile	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 430 Maschi 368 Femmine 62 Minori 0	Prime 5 nazionalità Ucraina Vietnam Serbia Turchia Afghanistan
Redazione di Report	I report sono indirizzati al Public Defender of Rights e, solo in caso si siano verificate delle violazioni di diritti umani, anche alla Polizia	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Informazione non disponibile	
Uso Check list	Informazione non disponibile	

Paese	SLOVENIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Caritas Slovenia https://www.karitas.si/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Il sistema di monitoraggio è attivo da ottobre 2017	
Tipologia di organo	Istituzione benefica della Chiesa cattolica	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	5 Solo fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 5.936 Maschi 5.637 Femmine 299 Minori 257	Prime 5 nazionalità Pakistan Afghanistan Iran Algeria Siria
Redazione di Report	I rapporti delle operazioni vengono inoltrate alla Direzione della Polizia Generale (sotto la giurisdizione del Ministero dell'Interno). Può accadere che sia avviata un'azione contro l'operato di singoli poliziotti, se si verificano incidenti gravi. Le raccomandazioni sono discusse durante incontri con l'unità di polizia dei Centri di accoglienza per stranieri	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Non è prevista la partecipazione di alcun soggetto terzo	
Uso Check list	Viene usata una <i>check list</i> specifica interna, sviluppata in base all'esperienza raggiunta e alla formazione	

Paese	SPAGNA	
Organo responsabile del monitoraggio	Defensor del Pueblo https://www.defensordelpueblo.es/en/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	l. 1/2009	
Tipologia di organo	Costituisce anche NPM	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	16 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 11.713 Maschi nd Femmine nd Minori nd	Prime 5 nazionalità Marocco Algeria Colombia Senegal Brasile
Redazione di Report	Viene redatto un Report con relative raccomandazioni, trasmesso poi alla Direzione Generale della Polizia e al Capo dell'Unità del Rimpatrio della Polizia Nazionale	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I report redatti sono disponibili online	
Uso Check list	Viene utilizzata una specifica <i>check list</i> interna	

Paese	SVEZIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Swedish Migration Agency https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals.html	
Anno di istituzione e riferimenti normativi		
Tipologia di organo	Organismo sotto la giurisdizione della Polizia, non costituisce NPM (operativo da agosto 2018)	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	38, di cui: 13 operazioni: tutte e tre le fasi monitorate 25 operazioni: solo la fase pre ritorno monitorata	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 2.079 Maschi 1.735 Femmine 221 Minori 123	Prime 5 nazionalità Albania Georgia Ucraina Afghanistan Serbia
Redazione di Report	I report vengono redatti dopo ogni operazione (entro 14 giorni) e indirizzati agli organi coinvolti (Autorità di polizia responsabile dei rimpatri) e a gruppi di organizzazioni che svolgono la funzione di comitato consultivo. Non sono allegate raccomandazioni, che vengono inviate separatamente	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Croce Rossa, Save the Children e altre organizzazioni simili hanno pieno accesso ai centri detentivi così come al materiale relativo alle operazioni di rimpatrio. I report sono pubblici	
Uso Check list	Viene usato un <i>template</i> specifico ed obbligatorio	

Paese	SVIZZERA
Organo responsabile del monitoraggio	<i>National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)</i> https://www.humanrights.ch/en/switzerland/swiss-players/federal-departments-involved/ncpt-torture/
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura, 20 marzo 2009 (dal 2012 monitora i voli di rimpatrio forzati, solitamente solo charter)
Tipologia di organo	Organo indipendente, costituisce anche NPM
Numero di operazioni monitorate nel 2018	50
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	ND
Redazione di Report	Dopo ogni operazione deve essere redatto un questionario standard entro 7 giorni. Annualmente NCPT redige un report contenente osservazioni e raccomandazioni, che viene presentato al capo Dipartimento Federale della Giustizia e Polizia e al Presidente della Conferenza svizzera dei direttori dei Cantoni, che chiedono una risposta in merito al Comitato Speciale per il rimpatrio e l'espulsione
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	Annualmente si tiene un incontro dove l'NCPT espone il report annuale a organizzazioni e associazioni della società civile. Tutti i report sono accessibili online
Uso Check list	Uso di una <i>check list</i> standard interna

Paese	UNGHERIA	
Organo responsabile del monitoraggio	Public Prosecution's Office of Hungary http://ugyeszseg.hu/	
Anno di istituzione e riferimenti normativi	Art. 65 Atto II del 2007	
Tipologia di organo	Non costituisce NPM. L'Ufficio del Procuratore è posto sotto il Ministero della Giustizia, è un organismo gerarchico che esercita il proprio mandato con indipendenza e autonomia	
Numero di operazioni monitorate nel 2018	5 Tutte e tre le fasi monitorate	
Numero rimpatri effettuati annualmente (2018)	Totale 227 Maschi 258 Femmine 13 Minori 2	Prime 5 nazionalità Serbia Albania Ucraina Turchia Afghanistan
Redazione di Report	Viene redatto un report entro 15 giorni dallo svolgimento dell'operazione, indirizzato al Procuratore	
Intervento società civile/ Accessibilità delle fonti raccolte	I singoli report non sono pubblici, mentre i rapporti annuali al Parlamento sono pubblicati sul sito	
Uso Check list	I monitor non usano alcun modello obbligatorio.	

3. Analisi trasversale di alcuni aspetti centrali del monitoring dei rimpatri forzati a livello europeo

Nel mese di maggio 2019 è stato elaborato un Questionario da sottoporre agli enti deputati al monitoraggio dei rimpatri forzati nei Paesi membri UE.

Al questionario, inviato alla rete dei monitor europei, hanno risposto gli organismi di monitoraggio dei seguenti Paesi: Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Malta, Paesi Bassi, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Svizzera.

Dalla comparazione ed elaborazione delle informazioni ricevute, è possibile riassumere i punti, in comune e non, delle operazioni di monitoraggio europee, così come riportato alla nostra attenzione dallo staff delle corrispondenti Autorità deputate.

3.1 Preavviso di comunicazione dell'esecuzione del rimpatrio forzato da parte delle autorità di polizia all'organismo responsabile dell'attività di monitoraggio.

Le comunicazioni riguardanti l'esecuzione di un rimpatrio forzato da parte delle autorità nazionali di pubblica sicurezza, generalmente incaricate di eseguire le operazioni di rimpatrio, vengono inviate all'autorità garante nazionale o ente analogo deputato al monitoraggio, il più delle volte con almeno una settimana di anticipo (ad es. Spagna, Slovenia, Svezia, Olanda, Svizzera, Finlandia).

Solo in alcuni casi (Slovacchia, Cipro, Malta, Italia) il termine entro cui viene comunicato l'inizio delle operazioni è di pochi giorni (dai 3 giorni alle 48 ore di anticipo).

Danimarca, Germania, Belgio e Regno Unito dichiarano invece di ricevere indicazioni sui rimpatri da eseguire attraverso l'invio di documenti mensili o settimanali, in cui vengono elencate le programmazioni dei voli.

L'Ombudsman greco riceve annualmente la pianificazione delle operazioni di rimpatrio via aerea e mensilmente riceve le comunicazioni dei trasferimenti che verranno realizzati. Per quanto riguarda le operazioni via terra o via mare, si segnala che la polizia greca inoltra la comunicazione all'ufficio del monitor – ad un indirizzo email dedicato- solo 3-4 giorni prima di dare inizio alle operazioni.

Normalmente la comunicazione avviene via email, ma in alcuni Paesi (ad es. Cipro) l'informazione è comunicata telefonicamente.

In Finlandia, le Linee guide del "Police Board" sottolineano come l'Ombudsman finlandese debba essere avvisato "*well in advance*" dell'operazione.

In genere, lo staff del Garante italiano riporta che, tenuto conto della celerità con cui vengono organizzate le operazioni, in particolare, quelle effettuate mediante un vettore di linea, le comunicazioni avvengano in modo -tutto sommato- tempestivo, ma si sta lavorando affinché la comunicazione del Dipartimento di Polizia competente non avvenga più tramite telegramma, ma attraverso l'invio di file che possano essere ricevuti in via telematica, con un preavviso ragionevole e che tenga in conto le esigenze di organizzazione e pianificazione dello staff del Garante.

3.2 Preavviso sulla comunicazione al rimpatriando del proprio rimpatrio forzato.

Ben più ridotto è l'anticipo con cui viene comunicata al rimpatriando la notizia del proprio rimpatrio forzato. I monitor europei riferiscono che normalmente dipende dal luogo in cui il rimpatriando si trova: se lo stesso è detenuto presso un centro di identificazione, in carcere o

altro luogo di trattenimento, la programmazione del rimpatrio è comunicata con maggiore anticipo (Spagna, Slovenia, Germania). Negli altri casi, la persona straniera viene avvisata 1 o 2 giorni prima del trasferimento (Svizzera, Malta, Slovacchia, Olanda, Svezia), ma a volte succede che il rimpatriando sia avvisato solo 24h prima o nel momento stesso in cui viene determinato il volo (es. Grecia, Italia). Il Non Discrimination Ombudsman finlandese segnala che spesso i rimpatriandi vengono avvisati con largo anticipo del loro rimpatrio, mentre solo in alcuni casi la notizia arriva con scarso preavviso. Secondo il Folketingets Ombudsmand danese alcuni rimpatriandi vengono informati alcuni giorni prima dell'esecuzione del volo, anche se in alcuni casi la polizia nazionale danese ha affermato di non aver avvisato in anticipo il rimpatriando per evitare atti di autolesionismo o di resistenza. Anche il monitor tedesco afferma che spesso la data esatta del rimpatrio non è comunicata per prevenire fughe o sottrazioni al rimpatrio. La questione è in ogni caso di largo interesse tanto che sul punto sono state formulate numerose raccomandazioni da parte dei monitor europei, affinché il rimpatriando venga messo nelle condizioni di prepararsi al ritorno in patria nel rispetto delle norme prescritte dalle convenzioni internazionali ed europee. L'Ombudsman greco, in particolare, formula costantemente raccomandazioni alla Polizia del proprio Paese affinché informi i rimpatriandi con sufficiente anticipo (come segnalato, attualmente in Grecia i rimpatriandi vengono informati del trasferimento il giorno stesso dell'operazione).

Anche il monitor spagnolo ha dichiarato di aver prodotto raccomandazioni proprio su questo aspetto, dirette alla Direzione del Dipartimento della Polizia, incaricato di ordinare le operazioni di rimpatrio, per sottolineare l'importanza di consentire ai rimpatriandi di organizzarsi e di comunicare con i propri legali e con le proprie famiglie.

Nel Regno Unito, fino a poco tempo fa, ai rimpatriandi non veniva comunicata una data precisa ma solamente una finestra temporale possibile. L'Alta Corte ha però recentemente sospeso questa procedura e ad oggi è prevista una comunicazione precisa di data e ora da far pervenire all'interessato con almeno 72 ore di preavviso.

Anche l'NCPT (National Commission for the Prevention of Torture) svizzero ha mosso critiche sull'assenza di un congruo preavviso nella comunicazione. Nel Report annuale del 2016-2017 ha formulato raccomandazioni sul punto, sottolineando l'importanza di avvisare le persone sottoposte a rimpatrio almeno 72h prima della partenza e raccomandando di comunicare all'interessato la data esatta e l'orario del volo, nonché la durata e la città di destinazione¹⁰.

Lo staff del Garante italiano ha segnalato che è prassi diffusa dare comunicazione del rimpatrio alle persone coinvolte soltanto il giorno stesso della partenza. Secondo il monitor italiano, questa pratica rischia di rendere possibile una violazione del principio di *non refoulement*, poiché non offre garanzie in ordine alla possibilità di un intervento tempestivo da parte dei difensori. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha raccomandato, quindi, alle Autorità italiane di preavvisare gli interessati e i loro legali e ha raccomandato altresì di prevedere una «*last call procedure*», che consenta le verifiche circa la posizione giuridica degli stranieri irregolari durante tutto il corso dell'operazione.

3.3 Utilizzo delle misure di coercizione.

Altro tema di grande rilevanza è il monitoraggio dell'uso da parte degli operatori delle misure di coercizione nei confronti dei rimpatriandi. Tali misure sono generalmente consentite nel rispetto degli standard europei e internazionali ma l'utilizzo deve essere residuale,

¹⁰ <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/vollzugsmonitoring/rapport-controle-des-renvois-2016-2017.pdf>

proporzionale e condizionato alla concreta necessità e alla valutazione caso per caso (*risk assessment*), in cui le forze di polizia si trovano a dover intervenire¹¹.

Per cogliere le differenze e le specificità, di seguito si riporta una tabella con l'indicazione delle misure coercitive ammesse in ogni Paese durante i voli di rimpatrio forzato, in base alle informazioni disponibili¹².

PAESE	MISURE COERCITIVE AMMESSE
Austria	Imbragature (band slings), manette, fasce per il corpo (body cuff).
Belgio	Fasce per il corpo (body cuff), fascette in velcro per caviglie e ginocchia, manette a sgancio rapido (classiche manette in metallo, ma con un perno al centro. In caso di emergenza possono essere sganciate rapidamente estraendo il perno), casco (boxing helmet).
Bulgaria	Manette, fasce per il corpo (body cuff).
Repubblica Ceca	Manette (sia per i polsi che per i piedi), fasce per il corpo (body cuff), misure di prevenzione dell'orientamento dello spazio .
Cipro	Manette di metallo, manette per le caviglie (in situazioni particolarmente critiche).
Croazia	Informazione non disponibile.
Danimarca	Informazione non disponibile.
Estonia	Informazione non disponibile.
Finlandia	Manette, lacci in plastica (plastic bindings), fasce per il corpo (body cuff), casco, spitmask .
Francia	Informazione non disponibile.
Germania	Manette (per i polsi e per i piedi), fasce per il corpo (body cuff)
Grecia	Manette (ma mai durante le fasi di imbarco e volo), maschera (solo in caso di gravi malattie contagiose). Il Body cuff non è ammesso.
Irlanda	Informazione non disponibile.
Italia	Fascette in velcro (per i polsi), fasce per il corpo (french body cuff)
Lettonia	Non vi è alcuna norma o circolare che indichi espressamente quali misure coercitive siano ammesse.
Lituania	Informazione non disponibile.
Lussemburgo	Manette di metallo, manette di plastica, fascette in velcro, fasce per il corpo (body cuff), protezioni per la testa, spitmask .
Malta	La legislazione nazionale non specifica quali misure coercitive siano ammesse. Nella pratica sono usate: fasce per il corpo (body cuff), manette di metallo, manette di plastica, protezioni per la testa .
Paesi Bassi	Dal 1 gennaio 2013 le misure coercitive ammesse non sono specificate. Di fatto tuttavia quelle usate sono: manette di

¹¹ Si veda Decisione 573/2004/CE del Consiglio Europeo- Allegato: Orientamento 3.2 – Uso delle misure coercitive, Art. 7 del Codice di condotta Frontex e art. 8 Direttiva 2008/115/CE del 16 Dicembre 2008.

¹² Fonti: Factsheet for forced-return monitor, European Border and Coast Guard Agency – FRONTEX, questionari.

	metallo, fascette in velcro, bite/spitting mask, fasce per il corpo (french body cuff).
Polonia	Informazione non disponibile.
Portogallo	Manette, fasce per il corpo (french body cuff), manette di metallo, manette di plastica, fascette in velcro (non sono ammesse manette di metallo).
Regno Unito	Informazione non disponibile.
Romania	Fasce per il corpo (french body cuff), manette di plastica, fascette in velcro, manette di metallo.
Slovacchia	Informazione non disponibile.
Slovenia	Misure standard usate dalla polizia slovena: manette, cinture per il corpo (body cuff), manette in plastica, lacci. Misure eventuali usate dalla polizia slovena (solo in caso di indisponibilità di quelle standard): nastro adesivo, cintura, lacci. Misure usate nei rimpatri forzati: fasce per il corpo con parti metalliche (american body cuff), fasce per il corpo in velcro (french body cuff), manette di plastica.
Spagna	Fascette in velcro, manette di metallo, fasce per il corpo (body cuff), protezioni per la testa.
Svezia	Manette. Altre misure come fasce per il corpo (body cuff), barelle (stretchers) e cappucci (hoods) , non sono menzionate esplicitamente, ma ammesse.
Ungheria	La normativa non specifica quali misure coercitive siano ammesse, ma la prassi ammette uso della forza e l'uso di manette.
Svizzera¹³	Durante la fase di volo: manette NON metalliche (plastica, velcro, stringhe...), manganelli , durante il trasporto verso l'aeroporto anche manette metalliche . I rimpatriandi possono anche venire legati alle sedie a rotelle se le circostanze lo giustificano.

L'utilizzo delle misure coercitive, secondo quanto riportato dalle autorità dei paesi membri che hanno partecipato alla ricerca, deve essere realizzato nel rispetto dei Diritti Umani, anche se le criticità sottese all'uso delle manette o di altre misure coercitive consentite, sono oggetto di specifica attenzione da parte dei monitor.

Il tema infatti rappresenta una questione su cui vengono formulate costantemente raccomandazioni da parte degli enti preposti al monitoraggio dei rimpatri in Europa.

In Svizzera, ad esempio, nel biennio 2018-2019, la polizia ha rinunciato all'utilizzo di misure di coercizione nel 48% dei casi durante il trasporto all'aeroporto. Tuttavia, si rileva che l'uso di tali misure resta una pratica diffusa.

Anche nel Regno Unito, l'uso delle misure coercitive è motivo di preoccupazione. Spesso il personale di scorta, nelle fasi di trasferimento internazionale, utilizza una cintura di restrizione (*waist restraint belt*) che può essere utilizzata in posizione "*restricted*" oppure in posizione "*secure*". In questo secondo caso, la persona da rimpatriare non può muovere le braccia. L'uso di tali misure è consentito solo se "*reasonable, proportionate and necessary*". Nonostante l'uso di tali misure sia consentito solo se "*ragionevole, proporzionato e necessario*", il monitor del Regno Unito ha sottolineato il sovra-utilizzo e il prolungato mantenimento in essere di tali misure anche nei confronti di rimpatriandi che non oppongono resistenza.

¹³ Paese non appartenente all'U.E. ma membro dello spazio Schengen.

Lo stesso accade in Spagna, dove il Defensor del Pueblo ha suggerito alla Polizia di provvedere alla creazione di un giornale “di bordo” dell'utilizzo delle misure di coercizione nei luoghi dislocati negli aeroporti, così da consentire la verifica dell'utilizzo di tali strumenti durante le operazioni di rimpatrio. Solitamente i rimpatriandi indossano delle cinture di stoffa (*textileties*) che vengono rimosse al momento del decollo. L'organismo di monitoraggio spagnolo segnala inoltre di aver notato l'utilizzo di manette in tutti i voli aventi come paese finale di destinazione il Marocco e che è in attesa di una risposta sul punto dalla Direzione Generale della Polizia.

Secondo Belgio, Germania, Danimarca e Finlandia, l'uso delle misure coercitive deve avvenire secondo il criterio dell'*individual risk assessment* e come *ultima ratio*, e chiede che ogni uso “questionabile” venga segnalato.

L'Ombudsman cipriota ha rilevato l'utilizzo sproporzionato di misure di coercizione dovuto all'inconsistenza dei motivi basati sull'*individual assessment* in alcune operazioni di rimpatrio forzato. Sono state quindi formulate raccomandazioni al Capo della Polizia affinché le scorte si attengano strettamente al rispetto degli standard internazionali.

In Slovacchia l'utilizzo di manette (*handcuffs*) viene ordinato in ogni caso di rischio di fuga durante le operazioni di pre-partenza. Solo in un caso di quelli monitorati, non sono state utilizzate.

In Slovenia non è stato mai rilevato l'utilizzo di misure coercitive mentre nell'esperienza del monitor maltese l'uso della coercizione è sempre stato in linea con il Codice di condotta Frontex. La polizia greca applica le manette di metallo o di velcro sistematicamente, in generale, per ragioni preventive, ma anche senza specifiche valutazioni di rischio concrete e circostanziate. Sul punto l'Ombudsman greco ha formulato numerose raccomandazioni.

Anche secondo il GNPL italiano, il fattore predominante di criticità rilevato nell'attività di monitoraggio è l'uso della forza coercitiva da parte delle scorte, in particolare con riferimento alle fascette in velcro: questo strumento non si può usare se non c'è una resistenza da parte del rimpatriando o una reazione di violenza, perché altrimenti lesivo della dignità della persona. Spesso le fascette in velcro vengono, invece, utilizzate sistematicamente e in maniera generalizzata, a prescindere dal comportamento individuale dei singoli rimpatriandi. Tale modalità d'uso preventiva è fortemente criticata dal Garante nazionale, così come l'uso del *french body cuff* (cintura con varie cinghie che consente di bloccare le braccia e le gambe). Per entrambe le misure coercitive, il monitor è chiamato a osservare e prendere nota della durata della misura e delle modalità con cui viene usata. In occasione di complete immobilizzazioni della persona, in caso di eventi particolarmente critici, il medico della Polizia di Stato non dovrebbe allontanarsi mai.

Altro aspetto controverso, secondo lo staff italiano, per quanto concerne la disciplina dell'utilizzo delle misure di coercizione, è dato dalla diversità notevole nell'utilizzo della coercizione durante i voli charter congiunti¹⁴ rispetto a quelli nazionali. I primi sono sicuramente meglio organizzati, e l'operazione viene pianificata nel dettaglio: viene preliminarmente stabilito l'elenco dei mezzi di coercizione autorizzati perché ogni Paese coinvolto ha il proprio, ma solo il Paese organizzatore può consentirne l'utilizzo. Se ad esempio l'Italia, nell'ambito di un volo che ha organizzato in collaborazione con Frontex, ha una quota di rimpatriandi di altri paesi, deve valutare anche l'ammissibilità di strumenti che l'Italia non ha direttamente in dotazione, come ad esempio la *split mask*.

¹⁴ Per volo congiunto si intende una operazione realizzata tramite la cooperazione fra due o più paesi dell'UE per l'espulsione di immigrati irregolari dall'Unione per via aerea (cfr. Decisione 2004/573/CE).

In Svezia, pur essendo il sistema di monitoraggio attivo solo dall'agosto 2018, non è mai stato rilevato un uso sistematico delle misure coercitive. In alcuni casi è stato notato un uso preventivo di tale strumento basato su valutazioni di rischio. In questi casi il monitor, peraltro, ha formulato dubbi rispetto al fatto che tale uso fosse proporzionato, soprattutto con riferimento al mantenimento prolungato delle misure. Nei Paesi Bassi, secondo l'*Aliens Decree*, un'operazione di rimpatrio forzato deve essere eseguita nel rispetto dei diritti fondamentali, della dignità e dell'integrità fisica del rimpatriato e l'uso di misure coercitive deve essere proporzionale e residuale. L'organismo di monitoraggio afferma che la polizia, il Royal Marechaussee e il servizio di custodia non utilizzano sistematicamente misure coercitive e che queste sono utilizzate solo dopo una valutazione dei rischi su base individuale. È possibile che le restrizioni siano utilizzate a scopo preventivo, ma solo dopo una valutazione individuale dei rischi. Infine, la legge olandese prevede il divieto di applicare misure coercitive a donne in gravidanza, bambini, anziani e/o disabili.

Il carattere coercitivo delle operazioni di rimpatrio forzato e la giustificazione del ricorso in casi estremi all'uso della forza, nei confronti di persone che non hanno responsabilità penali, impongono all'Autorità statale una serie di obblighi volti a garantire che la tale limitazione, pur se consentita, avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Il GNPL italiano ha più volte segnalato la consuetudine, riscontrata nella gran parte delle operazioni monitorate, di tenere - anche per molte ore - i polsi dei rimpatriandi legati tramite delle fascette in velcro, indiscriminatamente e in assenza di comportamenti apertamente non collaborativi.

Nel quadro degli strumenti di garanzia che devono essere adottati, la formazione degli operatori di scorta riveste un ruolo di primissimo piano, poiché il compito di tutela della dignità e integrità fisica dei rimpatriandi nell'operatività delle procedure ricade di fatto su di loro.

Infine: è stato segnalato che in operazioni di particolare complessità, le forze dell'ordine riprendono con videocamere le operazioni più critiche affinché gli operanti siano tutelati in caso di segnalazioni e ai fini di un maggior controllo sull'opportunità di utilizzo delle misure coercitive.

3.4 Presenza di assistenti sociali e/o psicologi durante le operazioni di rimpatrio.

In generale, in quasi nessun Paese europeo vengono utilizzati sistematicamente assistenti sociali o psicologi che accompagnino o supportino le persone rimpatriande durante le operazioni, mentre il personale medico è quasi sempre presente.

Tali figure -in ogni caso- sono coinvolte dal Capo della scorta o dal Dipartimento che esegue il rimpatrio, non dall'organismo di monitoraggio.

In Grecia sono presenti psicologi ed assistenti sociali solo nel Centro di Atene per la partenza dei rimpatri gestiti a livello nazionale o congiunti (*Aliens Police Division of Attica – Pre-removal centre*).

In genere, lo staff del Garante italiano riporta che nei Centri di Identificazione ed Espulsione (gli attuali CPR) sono presenti operatori di supporto come mediatori linguistico culturali e psicologi forniti dall'ente che gestisce il centro.

Durante le operazioni di monitoraggio dei rimpatri forzati, il monitor italiano segnala che solo in alcuni casi è possibile contare sulla presenza di un Mediatore linguistico culturale. Ne raccomanda l'utilizzo da parte delle autorità, soprattutto durante i trasferimenti attraverso voli *charter*. In nessuna fase del rimpatrio è prevista la presenza di psicologi o di assistenti sociali.

Slovenia, Cipro e Svizzera confermano che professionisti quali psicologi, interpreti o assistenti sociali vengono coinvolti solo in caso di necessità, mentre nei Paesi Bassi, se necessario, viene coinvolto personale medico competente anche in ambito psicologico.

Solo in Belgio, per ogni rimpatriato sotto scorta, è presente un assistente sociale (= *social worker*) che accompagna la fase pre-partenza e di imbarco.

3.5 Strumenti di reclamo a disposizione dei rimpatriandi.

Sul punto gli organismi di controllo riportano situazioni disomogenee tra loro.

Il monitor maltese e quello sloveno ci informano che i rimpatriandi vengono messi a conoscenza della possibilità di proporre reclami durante le operazioni.

Nei Paesi Bassi, reclami sul comportamento delle scorte possono essere indirizzati direttamente al corpo della Royal Marechaussee. In seguito, il reclamo può essere inviato all'Ombudsman Nazionale, se l'autorità competente non risponde o se il rimpatriando non è d'accordo con la risposta. A tal fine i rimpatriandi vengono informati e viene consegnato loro un *leaflet* dove viene spiegata la procedura di reclamo. In Germania, la scorta che esegue il rimpatrio ha l'obbligo di distribuire i moduli di reclamo.

L'agenzia svedese riferisce che i rimpatriandi che lo richiedono possono presentare reclami.

In Spagna, la quasi totalità delle volte è l'osservatore di Frontex che porta i moduli di reclamo; i rimpatriandi infatti non sono espressamente informati dagli operanti delle forze di polizia della possibilità di proporre reclami. Accade dunque che durante le interviste realizzate dall'NPM spagnolo ai rimpatriandi, siano i monitor ad informarli su come procedere nella presentazione di reclami, anche secondo le procedure di Frontex.

Secondo l'NCPT svizzero ed il monitor dell'Ombudsman finlandese, non è sistematico che i rimpatriandi vengano informati della possibilità di effettuare reclami. Anche l'Ombudsman danese rileva una carenza di informazione da parte delle forze di Polizia in merito ai meccanismi di reclamo, a meno che non sia il rimpatriando a richiederlo.

Secondo l'agenzia di monitoraggio inglese, l'Home Office ed il contractor Mitie, a capo delle operazioni di rimpatrio, hanno formulari per i reclami, ma l'informazione che viene data ai rimpatriandi su come presentare reclami è inadeguata.

Il monitor belga non fornisce informazioni in merito alla possibilità di proporre reclami, né segnala particolari specifiche sul punto. In Grecia la polizia non informa i rimpatriandi del diritto di proporre reclami. Il monitor cipriota auspica un'implementazione degli strumenti di reclamo a disposizione dei rimpatriandi a opera dell'Ombudsman nazionale.

E' bene ricordare che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 ha adottato le "Venti linee guida sul rimpatrio forzato" in cui si rammenta che ad ogni straniero sottoposto a limitazione della propria libertà personale, e dunque anche al rimpatriando, deve essere garantito il diritto di proporre reclamo¹⁵.

Lo staff del Garante italiano riporta che nei Centri di trattenimento e, in generale, durante le operazioni di rimpatrio gestiti dalle autorità italiane, non vengono distribuiti moduli per presentare reclami né i rimpatriandi vengono informati degli strumenti per presentare tali richieste o segnalazioni.

¹⁵ "Detainees shall have the right to file complaints for alleged instances of ill treatment or for failure to protect them from violence by other detainees. Complaints and witnesses shall be protected against any ill treatment or intimidation arising as a result of their complaint or for the evidence given to support it".

3.6 Scelta dei voli da monitorare. Fattori presi in considerazione.

In generale, gli organismi europei deputati al monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, intervengono maggiormente sui voli charter organizzati ed eseguiti dalle autorità nazionali.

La priorità è in ogni caso data a quelle operazioni che coinvolgono soggetti con profili di vulnerabilità quali famiglie con bambini, donne, persone anziane, persone con problemi di salute, etc. (Svizzera, Svezia, Finlandia, Regno Unito) e comunque su criteri basati sul *"risk assessment"* della missione quali, oltre alle persone vulnerabili e alle persone che necessitano di cure, le persone che manifestano un alto rischio di resistenza violenta o che richiedono l'uso di misure coercitive (Olanda, Belgio, Spagna, Danimarca, Germania, Grecia).

L'Ombudsman finlandese segnala di prediligere il monitoraggio di voli riguardanti soggetti vulnerabili (minori stranieri non accompagnati, persone con problemi di salute fisici o psichici, vittime di tratta, famiglie con bambini), ma anche rimpatri verso paesi critici come Afghanistan, Iraq e Somalia.

L'Independent Monitoring Board inglese dichiara di monitorare prioritariamente i voli dal Regno Unito verso Nigeria, Ghana, Pakistan, Albania ed i rimpatri di voli congiunti che vengono eseguiti con partenza da Francia, Bulgaria e Austria.

L'Ombudsman greco predilige il monitoraggio dei voli aerei nazionali o congiunti diretti verso Pakistan, Georgia, Armenia, così come le operazioni via aria o mare dall'isola di Lesbo verso la Turchia.

In ogni caso, tutti i monitor europei dichiarano di partecipare alle missioni internazionali organizzate dal proprio paese in collaborazione con Frontex.

Slovacchia, Cipro, Malta – vista l'esiguità dei voli monitorati- dichiarano di aspirare a monitorare più voli possibili, soprattutto quelli riguardanti le persone più vulnerabili, ma evidenziano come la loro azione sia comunque vincolata dalle risorse in campo e segnalano la necessità di incrementare i mezzi a disposizione dei monitor.

Anche Spagna e Germania indicano come fattore determinante nella scelta dei voli da monitorare la disponibilità di tempo e risorse del proprio team.

Il Garante Nazionale italiano riferisce di privilegiare ai fini del monitoraggio i voli charter rispetto ai voli commerciali: questi ultimi generalmente riguardano una persona o al massimo 3-4 persone da rimpatriare e il monitoraggio avverrebbe quindi su un campione molto ristretto. Il volo charter, invece, arriva a trasferire fino a 40 persone, per cui la presenza di fattori di rischio è più alta; oltre al fatto che, mentre sul volo commerciale vi è anche lo "sguardo esterno" dei passeggeri, il volo charter raggruppa persone nella stessa condizione ed è meno controllabile in presenza di eventuali tensioni con le scorte. In particolare lo staff nazionale riporta quali principali operazioni da monitorare, quelle effettuate mediante voli charter con destinazione Nigeria, Tunisia e Egitto.

3.7 Numero di monitor impiegati durante le operazioni di rimpatrio forzato e utilizzo di figure di supporto (interpreti, medici, psicologi, ecc).

I monitor europei inviano normalmente 1 o 2 monitor per volo. Il Regno Unito, dichiara di impiegare in ogni volo almeno 2 monitor, mentre utilizza più soggetti nella fase pre-partenza, ovvero quando i rimpatriandi sono trasferiti con il bus dal centro di detenzione all'aeroporto.

La Spagna utilizza generalmente 2 monitor, così come il Belgio, dove peraltro l'uso di interpreti non è generalmente richiesto poiché sia le scorte sia i monitor sono spesso trilingue (Olandese, Francese e Inglese). Spesso nei team delle scorte belghe vi sono agenti arabofoni.

In Olanda vengono utilizzati uno o più monitor in funzione del numero di soggetti da allontanare, della durata del volo o in base a quale fase del rimpatrio si sta monitorando.

Germania, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Malta, Cipro e Finlandia utilizzano un solo monitor per viaggio. La Danimarca invia solitamente un monitor, ma in caso di necessità e di un maggior numero di persone soggette al rimpatrio, è in grado di inviare 2 monitor. In Grecia i monitor che partecipano alle operazioni sono 1 o 2, in base al numero dei rimpatriandi.

In Svizzera, in presenza di un numero maggiore di 12 rimpatriandi, i monitor sono sempre 2. Spesso, ed in caso di bisogno, sono accompagnati da personale medico.

Il Garante italiano segnala l'assoluta esigenza che nello staff sia presente almeno una persona con competenze giuridiche e auspica la possibilità di essere affiancati da un mediatore culturale adeguatamente preparato. Sarebbe necessaria una dotazione finanziaria che consenta di avere almeno una di queste due figure (preferibilmente tutte e due), specialmente durante l'intervista consolare con il rimpatriando nella fase pre-partenza.

3.8 Monitoraggio della fase post – ritorno

La quasi totalità degli organismi nazionali si è dichiarata incompetente o impossibilitata ad effettuare controlli e a monitorare la fase dello sbarco e delle operazioni immediatamente successive nei paesi di origine. Solo l'IMBs inglese dichiara che, durante il monitoraggio dei voli charter e solo per alcuni paesi, è consentito al monitor osservare lo sbarco nel terminal e la presa in carico da parte delle autorità locali dei rimpatriati.

Il Garante italiano non ha esperienza diretta di monitoraggio post ritorno o di collaborazione con Ombudsman o istituzioni simili nei paesi di rimpatrio. Ritiene però questa attività di particolare rilievo ed è interessato alla possibilità di attivare collaborazioni.

Tra le esperienze di monitoraggio della fase post-consegna alle autorità dei Paesi di origine, invece, L'NCPT svizzero, da gennaio 2019, ha avviato un progetto in collaborazione con il NPM del Kosovo, per monitorare la fase *post- ritorno* dei rimpatriati ed in particolare il loro trattamento una volta giunti in aeroporto. Il monitor dell'NPM kosovaro viene informato dal NCPT svizzero così da poter presenziare durante la fase di presa in carico delle autorità locali al momento dello sbarco.

Anche il Defensor del Pueblo spagnolo ha esperienza in questo genere di collaborazioni: in occasione delle operazioni Frontex organizzate dal proprio paese, infatti, contattano il Garante o l'Ombudsman locale, laddove presente, per informarlo dell'arrivo del volo, comunicando il numero di rimpatriati e l'orario di arrivo, così da consentire il monitoraggio della fase di sbarco e rientro in patria.

3.9 Invio delle Raccomandazioni e risultati ottenuti.

Le istituzioni dei paesi europei responsabili del monitoraggio dei rimpatri forzati sono chiamate a produrre e inviare annualmente un Report o una Relazione diretta al Parlamento e ai vertici delle Autorità deputate all'esecuzione delle operazioni di rimpatrio.

Tale Report solitamente raccoglie ed elabora i dati, sia qualitativi sia quantitativi, rilevati durante le missioni di monitoraggio realizzate e si conclude, in genere, con raccomandazioni e *best practices*, che possano incidere sul miglioramento delle condizioni delle persone

rimpatriate nel rispetto degli standard europei (Direttiva Rimpatri 2008/115/CE – art. 8, comma 6)¹⁶.

In generale, i monitor che hanno risposto al nostro questionario manifestano soddisfazione nel riscontrare come le raccomandazioni e i Report annuali vengano in genere accolti e messi in atto dalle autorità a cui sono indirizzati (Olanda, Cipro, Finlandia, Spagna, Regno Unito e Grecia).

Anche qui vi sono però alcune differenze. L'Ombudsman finlandese richiede ai monitor di realizzare report per ogni operazione monitorata e viene inviato un *feed back* scritto al Capo della Polizia (Police Board). Il Report annuale è ben accolto dalle forze di polizia, che includono le raccomandazioni dell'organismo di garanzia nei loro codici di condotta.

La Swedish Migration Agency (Migrationsverket), operativa da Agosto 2018, invia i propri report alle agenzie coinvolte nei rimpatri, così come ad associazioni e organizzazioni della società civile.

Il monitor belga realizza un report dettagliato di ogni missione e lo indirizza al Ministero dell'Interno, al Segretario di Stato per l'Asilo e le Migrazioni, al Dipartimento delle Migrazioni e alla Direzione della Polizia Federale. Le raccomandazioni vengono inviate separatamente ad ogni organismo e autorità interessata. Annualmente viene organizzato un incontro con le parti interessate per discutere le raccomandazioni. Il Report annuale, indirizzato al Ministero dell'Interno, contiene la descrizione di tutte le verifiche e le raccomandazioni effettuate. La relazione è poi presentata dal Ministro al Parlamento. Nel box la frase finale è troncata!

Nel Regno Unito i report sono indirizzati al Home Office, che è responsabile dei voli. L'ufficio lo trasmette alla compagnia privata che materialmente gestisce le operazioni di rimpatrio (Mitie Care and Custody). Secondo quanto riferito, le raccomandazioni vengono prese in seria considerazione. In particolare, in seguito ad un evento critico avvenuto di recente (l'utilizzo della misura di coercizione *waist restraint belt*) è stato organizzato un incontro esteso al HMIP (Her Majesty's Chief Inspector of Prisons – Ispettore Capo delle Carceri di Sua Maestà), al Home Office, al Mitie e altri enti per trovare una soluzione condivisa. È stata peraltro rivista la procedura di utilizzo delle misure di restrizione, anche se- a seguito di una successiva ispezione- è stato rilevato che l'impegno profuso non è ancora sufficiente a garantire gli standard prefissati.

In Slovenia i report sono inviati alla Direzione Generale della Polizia (Ministero dell'Interno), che può prendere provvedimenti disciplinari in merito a comportamenti non conformi da parte del singolo agente della scorta -in accordo con quanto previsto nel Police Tasks and Powers Act. Le raccomandazioni del Garante sloveno sono discusse periodicamente, insieme allo staff della polizia in forze presso i Centri per stranieri (*Police staff of the Foreigners Centre*). Una situazione simile è riscontrabile in Slovacchia, dove le raccomandazioni vengono inviate al Difensore pubblico dei diritti e, in caso di violazioni, anche alla Polizia.

Il monitor del NCPT svizzero è incaricato di inviare un questionario precompilato entro 7 giorni dalla missione effettuata. Ogni anno, l'NCPT pubblica il Rapporto annuale che riassume le principali osservazioni e indirizza le raccomandazioni alle principali autorità interessate. Il Report è inviato al Capo della Dipartimento federale di Giustizia, alla Direzione della Polizia, che comanda lo Special Committee on Repatriation and Expulsion Enforcement e alla Swiss Conference of Cantonal Justice per ottenere riscontri nel merito delle questioni sottoposte. I report e le repliche delle amministrazioni sono disponibili sul sito web ufficiale in francese e tedesco.

In Spagna, i report vengono inviati alla Direzione Generale della Polizia e al Capo dell'Unità di Rimpatrio della Polizia Nazionale, con i quali è stato instaurato un dialogo proficuo diretto a garantire che le proposte del Defensor del Pueblo vengano implementate. Le conclusioni dell'Ombudsman spagnolo e le raccomandazioni sono contenute nel Report annuale, pubblicato

¹⁶ Manuale Rimpatri – raccomandazione UE 2017/2338 della Commissione Europea del 16/11/2017; Code of Conduct by Frontex.

sul sito ufficiale e messo a disposizione della società civile. Inoltre, il Parlamento spagnolo e il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la Prevenzione della Tortura sono regolarmente informati delle attività condotte dal Defensor del Pueblo.

In Slovacchia l'ente di *monitoring*, invia i propri report al *Public Defender of Rights* ed in caso di violazioni, alla Polizia.

Una procedura simile è adottata da Cipro, che invia il report di ogni missione all'Ombudsman nazionale e conserva, per uso interno, i dati e i rilievi effettuati. In caso di raccomandazioni, queste vengono formulate dall'Ombudsman e indirizzate al Capo della Polizia, al Direttore del Registro Civile e al Dipartimento delle Migrazioni (*Chief of Police, Director of the Civil Registry, Migration Department*). Malta invia i propri report al Capo della scorta, ai Ministri competenti, FRA e Frontex.

Anche gli organismi di monitoraggio dei Länder tedeschi inviano i loro report alla Polizia Federale e a Frontex, che organizzano -secondo le proprie risorse- attività di *follow up* autonome. Il Parlamento può presentare interrogazioni e chiedere informazioni sull'attività realizzata.

Infine, l'Ombudsman danese redige un Rapporto di monitoraggio interno. Nel caso in cui il monitoraggio di una operazione sollevi dubbi o preoccupazioni, il monitor redige una relazione che sottopone all'Autorità di Polizia.

In generale il Garante italiano può fare un bilancio di parziale soddisfazione in merito al recepimento delle raccomandazioni da parte delle Autorità italiane, così come formulate nei Report periodici ed annuali sui punti di maggiore criticità riscontrati durante le operazioni di monitoraggio.

3.10 Utilizzo di *check list* durante le fasi di monitoraggio.

In generale, molti degli organismi che hanno risposto al questionario, dichiarano di avvalersi di *check list* (liste di controllo o elenchi esaustivi degli aspetti da controllare o da verificare per eseguire l'attività di monitoraggio) e/o questionari utili a supportare l'attività di monitoraggio. Il monitor belga, ad esempio, utilizza una propria *check list* ed un modello di report in grado di descrivere dettagliatamente la missione realizzata. Anche l'agenzia svedese ha in uso un proprio *report template*, così come l'organo di monitoraggio della Slovenia, dove la *check list* è frutto dell'esperienza sul campo e della formazione ricevuta. Nei Paesi Bassi è usata una propria *check list*, sia per il monitoraggio dei voli nazionali sia per il monitoraggio delle operazioni realizzate con Frontex.

I monitor greci utilizzano un loro *template* ed una *check list* sviluppata internamente. Al termine di ciascuna operazione, i dati inseriti sono sottoposti all'Ombudsman in un report dettagliato fase per fase.

Nel Regno Unito è utilizzato un formulario particolarmente dettagliato e completo, in cui l'agenzia di monitoraggio ha sviluppato le proprie *expectations*. L'NCPT svizzero ha in uso un questionario standardizzato che formula domande specifiche in base alle differenti fasi di monitoraggio.

In Spagna, l'NPM utilizza uno specifico *template* con una *check list* ed una lista di domande per intervistare i rimpatriandi con riferimento alla loro permanenza in prigione, nel centro di detenzione, durante il trasferimento in aeroporto e sul trattamento ricevuto dal personale che li aveva in custodia. In generale questo Paese si avvale anche della *check list* di Frontex.

Anche Malta e Germania utilizzano la *check list* di Frontex, mentre Cipro sta

elaborando un proprio *monitoring report template*, al fine di raccogliere uniformemente i dati. In Finlandia e in Slovacchia, infine, non viene utilizzato nessun formulario né *check list* strutturati.

Il Garante italiano sta implementando una specifica piattaforma on line per la compilazione e l'invio della *check list* di monitoraggio e ritiene che sarebbe utile ricevere informazioni più approfondite da parte della scorta sulla situazione individuale dei rimpatriandi. L'attuale *check list* in uso è stata in parte mutuata dalla *check list* di Frontex.

L'esigenza di realizzare una *check list* compilabile su una piattaforma condivisa nasce da esigenze organizzative del Garante italiano: è infatti possibile che nel corso delle operazioni di monitoraggio, i rimpatriandi vengano presi in carico da diversi monitor (anche in forza presso i Garanti regionali), così che è possibile che ogni fase venga monitorata da soggetti differenti. E' quindi indispensabile acquisire le informazioni in modo ordinato, chiaro ed omogeneo, per ogni fase del trasferimento. Questi dati devono essere riportati al monitor attivo nella fase successiva con il maggior numero di dettagli.

3.11 Coinvolgimento di ONG e della stampa da parte dell'Organismo di monitoraggio.

La maggior parte delle risposte sul punto è negativa: i monitor di Germania, Grecia, Olanda, Finlandia e Belgio non collaborano con ONG o associazioni attive nella società civile, così come non è previsto alcun potere di coinvolgimento della stampa (nel caso, la decisione sarebbe della Direzione del Dipartimento di Pubblica sicurezza- si veda anche il caso svedese).

Anche Cipro non collabora con alcuna ONG, né queste sono coinvolte nelle missioni di monitoraggio, così come la stampa nazionale o locale. Lo stesso accade in Slovenia, in Slovacchia, in Danimarca, Spagna. In Spagna in ogni caso, il Defensor del Pueblo ha costanti comunicazioni, anche informali, con ONG e organizzazioni per la difesa dei diritti umani che spesso mettono a disposizione del garante spagnolo utili informazioni su soggetti rimpatriati o da rimpatriare che presentino profili di vulnerabilità.

Nel Regno Unito non vi sono specifici accordi con ONG, ma è assolutamente aperta la possibilità di inviare segnalazioni o criticità in merito ai rimpatri. Un organismo particolarmente coinvolto nelle segnalazioni è l'Independent Monitoring Board, che è direttamente coinvolto nel monitoraggio delle operazioni di rimpatrio. Tale organismo comunica e condivide informazioni e criticità con l'NPM britannico. Il coinvolgimento della stampa non è stato preso in considerazione, ma non si esclude la possibilità di chiedere autorizzazione all'Home Office di far partecipare ad una missione dei giornalisti, se ciò fosse valutato come necessario o utile.

In Svizzera non è previsto alcun coinvolgimento della stampa, mentre la società civile e le organizzazioni non governative vengono invitate all'annuale presentazione del report per discutere i punti critici rilevati.

Malta riferisce che il controllo delle operazioni di rimpatrio è affidato esclusivamente al Monitoring Board of Detained Persons e dunque non vede spazio per il coinvolgimento di ONG o della stampa nelle missioni.

L'unico paese tra quelli che hanno risposto alla ricerca, in cui si rileva un coinvolgimento diretto di ONG e società civile, è la Svezia, dove Croce Rossa, Save the Children e altre organizzazioni simili hanno regolare accesso ai luoghi di detenzione dei migranti.

Il Garante italiano ritiene importante il coinvolgimento della società civile e promuove la diffusione dei propri Rapporti annuali attraverso le Relazioni al Parlamento, il proprio sito istituzionale e le presentazioni pubbliche anche a mezzo stampa.

4. Approfondimento su Spagna, Grecia, Belgio

4.1 Belgio

Organismo responsabile del monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato: **Inspection Gènèrale de la police federale et de la police locale.**

L'Ispettorato Generale è un servizio ministeriale posto sotto l'autorità del Ministro degli interni e del Ministro della Giustizia, e svolge, per definizione, un ruolo di controllo amministrativo.

La legge del 7 dicembre 1998, che istituisce un servizio di polizia integrato, strutturato su due livelli, e il regio decreto del 20 luglio 2001, che disciplina il funzionamento e il personale dell'Ispettorato generale della polizia federale e locale, stabiliscono i compiti, l'organizzazione e i metodi operativi dell'Ispettorato Generale, nonché le disposizioni legislative specifiche applicabili ai suoi membri.

La legge del 13 maggio 1999 affida determinati compiti disciplinari all'Ispettorato generale, e il regio decreto del 30 marzo 2001 disciplina lo status giuridico dei dipendenti e degli agenti delle forze di polizia.

L'Ispettorato Generale riveste una posizione autonoma e indipendente nei confronti della polizia locale e federale in quanto esso è posto sotto l'autorità del Ministro degli Interni e del Ministro della Giustizia, che congiuntamente ne stabiliscono i principi generali, l'organizzazione, il funzionamento e l'amministrazione generale. Più specificamente, secondo il Regio Decreto del 7 Dicembre 1998, il Ministro degli Interni è responsabile del controllo della gestione quotidiana dell'organo, mentre ogniqualvolta il trattamento di specifiche questioni influisca direttamente sulla direzione generale del dipartimento investigativo penale, sui servizi giudiziari o sulla gestione delle informazioni, l'Ispettorato risponde al Ministro della Giustizia. Attraverso le osservazioni e le raccomandazioni, l'Ispettorato Generale rende un servizio indiretto a tutti i cittadini. Inoltre, attraverso indagini e presa in carico di denunce presentate da privati in relazione al comportamento dei funzionari di polizia, tutela ciascun singolo individuo. Ove, nel corso di tali indagini, sia possibile conciliare la posizione del cittadino e quella dell'agente di polizia interessati, è l'Ispettorato Generale a proporre una mediazione alle parti.

Il mandato principale dell'Ispettorato Generale consiste nel controllo sul funzionamento della polizia federale e locale e, quindi, una delle sue missioni è quella di valutarne l'operato in tutte le operazioni, anche quelle di rimpatrio forzato.

L'Ispettorato Generale ha ricevuto specifico mandato di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dal **Regio decreto del 19 giugno 2012** (che modifica l'art. 9.1 del Regio decreto del 20 luglio 2001 relativo al funzionamento e al personale dell'Ispettorato e della Polizia locale, in linea con la normativa sul diritto degli stranieri ¹⁷). Nell'ambito del monitoraggio dei rimpatri forzati, la normativa attribuisce all'Ispettorato Generale anche la prerogativa di inoltrare raccomandazioni e chiedere l'applicazione delle misure considerate necessarie per prevenire ed evitare incidenti.

¹⁷ Legge 15 dicembre 1980 su ingresso, soggiorno e allontanamento degli stranieri, modificata dalla legge 19 settembre 2017.

Annualmente viene presentata una relazione sui monitoraggi effettuati, che riporta il numero di operazioni monitorate, i mezzi di coercizione utilizzati, le eventuali violazioni dei diritti fondamentali, i reclami e le raccomandazioni¹⁸.

L'Ispettorato generale ha riferito, in risposta al questionario, alcune prassi inerenti alle modalità di svolgimento del monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato. In particolare:

- Il dipartimento dell'Immigrazione emette il provvedimento di espulsione del cittadino straniero e lo trasmette alla Polizia Federale, che organizza un programma di rimpatrio. In base all'urgenza e alla disponibilità del volo, il periodo tra la comunicazione all'Ispettorato e il volo varia da qualche giorno fino a un mese;
- Le persone da rimpatriare non vengono informate circa la data esatta del volo. Se si trovano in una condizione di restrizione della libertà personale, devono lasciare il paese con un volo programmato e con l'accompagnamento da parte della scorta, oppure, se si trovano in stato di libertà, viene concesso loro un termine per la partenza volontaria;
- L'unità responsabile degli allontanamenti è coadiuvata da assistenti sociali e psicologi. Per ogni rimpatrio effettuato con la scorta è presente un assistente sociale durante le fasi del pre imbarco e dell'imbarco;
- La scelta delle operazioni da monitorare avviene in base a parametri di vulnerabilità: le famiglie con bambini sono sempre seguite fino alla destinazione finale e sono accompagnate da un assistente sociale. Viene inoltre attribuita priorità al monitoraggio di rimpatri di persone che presentano vulnerabilità psichiche o fisiche, o di persone che necessitano di particolari attenzioni. Altro indice di priorità è relativo a operazioni che presentano un alto rischio di resistenza o di uso di misure coercitive;
- Ogni operazione è seguita da due monitor. Solitamente non sono impiegati interpreti o mediatori culturali, poiché ogni monitor ha competenze linguistiche in inglese, francese e tedesco. Nella scorta sono inoltre presenti agenti che parlano l'arabo. Il personale medico non è necessariamente coinvolto in quanto in aeroporto è presente uno staff sanitario e, solitamente, è presente un medico durante i voli di persone che necessitano attenzioni ulteriori;
- Per ogni operazione di rimpatrio monitorata viene redatto un report dettagliato. Tale documento viene inoltrato al Ministero dell'Interno, al Segretario di Stato per l'Asilo e la Migrazione e alla Direzione della Polizia Federale. Le raccomandazioni sono invece inviate a tutti questi organi separatamente. Tali Istituzioni sono obbligate a fornire una risposta in merito. Almeno una volta all'anno, inoltre, si tiene un incontro con ciascuno degli organi coinvolti al fine di discutere le raccomandazioni emanate dall'Ispettorato. Viene inoltre redatto un rapporto annuale per il Ministero dell'Interno contenente tutti i monitoraggi effettuati, le raccomandazioni formulate e la conseguente azione intrapresa. Detto rapporto è presentato dal Ministro dell'Interno al Parlamento.

¹⁸Ad esempio, nel 2017 sono stati monitorati **57** fasi pre partenza (fino all'imbarco) di voli di linea, **4** voli di linea completi di tutte le loro fasi (fino a destinazione), **16** fasi pre partenza (fino all'imbarco) di *Special Flights* e **14** voli *Special Flights* completi di tutte le fasi (fino a destinazione) (Cfr. Report di attività 2013-2017 *Inspection Generale de la Police Federale et de la Police Locale*, disponibile al link <https://www.police.be/aigpol/sites/default/files/downloads/2017-AIG%20Rapport%20d%27%20Activit%C3%A9%202013%202017.pdf>)

- Nelle operazioni di monitoraggio o nella diffusione dei report non viene coinvolta direttamente la stampa, ma, in linea con la natura pubblica della *governance*, le organizzazioni interessate o la stampa possono richiedere i rapporti nella loro interezza e in forma anonima.

4.2 Spagna

Organismo responsabile del monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato: **Defensor del Pueblo** (Difensore civico).

Il Defensor del Pueblo è stato istituito dalla legge organica del 6 aprile del 1981 n. 3 con l'incarico di tutelare i diritti fondamentali e le libertà dei cittadini, attraverso il controllo delle pubbliche amministrazioni. Il Defensor del Pueblo viene eletto dal Congresso dei deputati e dal Senato e il suo mandato ha durata quinquennale.

Tale organo svolge la sua attività con indipendenza, imparzialità e autonomia, gode dell'immunità nell'esercizio delle proprie funzioni, e redige un resoconto annuale dell'attività svolta al Tribunale Generale.

Più in generale, il Defensor del Pueblo vigila sul rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche dei cittadini. A tal fine, esso vigila sull'attività delle amministrazioni e degli organi che gestiscono i servizi pubblici su tutto il territorio nazionale e sull'attività delle delegazioni amministrative spagnole con competenze nei confronti dei cittadini spagnoli all'estero.

Quando il Defensor del Pueblo riceve reclami relativi all'irregolare funzionamento dell'amministrazione della giustizia, li invia al *Ministerio Fiscal* (Procura) affinché vengano svolte indagini e adottati opportuni provvedimenti a norma di legge, oppure le rimette al *Consejo General del Poder Judicial* (Consiglio Superiore della Magistratura). Ove occorra, il Defensor del Pueblo può inviare raccomandazioni al Governo sulla necessità di adottare modifiche legislative, presentare ricorsi per la tutela costituzionale, oltre che avviare procedimenti di accertamento sulla legittimità di arresti e/o delle detenzioni (*habeas corpus*).

In seguito alla firma del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (OPCAT), attraverso la legge organica 1/2009 del 3 novembre 2009 il Parlamento spagnolo ha assegnato il ruolo di Meccanismo Nazionale per la Prevenzione della Tortura (NPM) al Defensor del Pueblo. Con l'obiettivo di prevenire eventuali episodi di tortura e altri trattamenti inumani o degradanti. In qualità di meccanismo nazionale per la prevenzione della tortura, il Defensor del Pueblo effettua visite e controlli periodici nei luoghi di detenzione e di privazione della libertà, attività centrale dell'organismo. Tra questi luoghi sono inclusi: stazioni di polizia, istituti penitenziari (ordinari, militari e per minori), centri socio-educativi, unità di custodia degli ospedali, centri di detenzione per stranieri e centri di controllo presenti negli aeroporti.

Il Defensor del Pueblo pubblica sul proprio sito internet brevi rapporti su ogni attività eseguita, compresi i monitoraggi di operazioni di rimpatrio forzato, ordinati in base a un ordine cronologico¹⁹.

Il Defensor del Pueblo, in qualità di NPM, è un organo indipendente, la cui missione è incompatibile con qualsiasi mandato rappresentativo, carica istituzionale o attività politica.

¹⁹ Risulta interessante, ad esempio, il resoconto dell'operazione di rimpatrio organizzata dalla Spagna (volo Frontex) da Madrid-Barajas a Bogotá (Colombia) e Santo Domingo (Repubblica Dominicana), 17 e 18 luglio 2019: "Durante la visita sono stati monitorati le fasi in aeroporto, l'imbarco sull'aereo, la fase di volo internazionale ed è stata visionata la documentazione del rimpatrio. L'operazione è stata eseguita senza incidenti fino all'arrivo a destinazione. 36 cittadini colombiani e 5 cittadini dominicani sono stati rimpatriati dalle autorità spagnole. Bulgaria e Polonia hanno preso parte all'operazione, rimpatriando, rispettivamente, un cittadino colombiano e due cittadini dominicani" (<https://www.defensordelpueblo.es/evento-mnp/operativo-de-repatriacion-organizado-por-espana-vuelo-frontex-desde-el-aeropuerto-adolfo-suarez-de-madrid-barajas-con-destino-a-bogota-colombia-y-santo-domingo-republica-dominicana-4/>).

Il Defensor del Pueblo ha riferito, in risposta al questionario, alcune prassi inerenti alle modalità di svolgimento del monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, e in particolare:

- L'organismo di monitoraggio spagnolo riceve la notizia del rimpatrio programmato da parte della Polizia solitamente uno o due giorni prima dell'operazione;
- Il preavviso fornito ai rimpatriandi dipende dal luogo di privazione della libertà ove sono collocati: i rimpatriandi provenienti dagli istituti penitenziari ricevono informazioni con maggiore anticipo rispetto a quelli provenienti dai centri di detenzione per stranieri o dalle stazioni di polizia. Di norma possono comunicare con i loro avvocati e familiari, anche se può accadere che non ci sia sufficiente tempo. Raccomandazioni in questo senso sono più volte state trasmesse da parte del Defensor del Pueblo;
- Le misure coercitive consentite in Spagna sono utilizzate nel rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani e solo quando strettamente necessarie. I rimpatriandi indossano spesso le fascette in velcro, rimosse una volta che l'aeromobile ha decollato. Il Defensor del Pueblo riferisce l'uso delle manette nelle operazioni di rimpatrio verso il Marocco. In merito è stata avanzata una raccomandazione alla Direzione Generale alla quale non è stata ancora fornita una risposta. Il Defensor del Pueblo inoltre ha proposto alla Polizia spagnola di istituire un registro dei mezzi coercitivi consentiti presso le strutture di trattenimento situate negli aeroporti al fine di verificare che i mezzi utilizzati durante le operazioni di rimpatrio forzato siano leciti e consentiti;
- Attualmente non sono impiegate figure come psicologi o assistenti sociali per coadiuvare le operazioni di rimpatrio forzato;
- Il monitoraggio avviene fino al momento dell'atterraggio e alla riconsegna dei rimpatriandi alle autorità del Paese di provenienza. Tuttavia, nelle operazioni Frontex organizzate dalla Spagna, il Defensor del Pueblo contatta l'NPM o il difensore civico del paese di destinazione, se tale figura esiste, per fornire dettagli sul volo e sui rimpatriandi, in modo che sia possibile monitorare anche la fase successiva allo sbarco delle persone;
- Nonostante l'obiettivo sia quello di monitorare il maggior numero di operazioni, l'attività risulta limitata rispetto al numero di luoghi di privazione della libertà personale a causa dello scarso numero di risorse umane (8 persone) di cui dispone l'NPM. Negli ultimi due anni sono state monitorate 24 operazioni Frontex organizzate dalla Spagna. La scelta di quale volo monitorare tiene conto di diversi fattori, quali ad esempio la presenza di gruppi di persone vulnerabili o l'alto numero di persone da rimpatriare;
- Normalmente prendono parte a ogni operazione di monitoraggio di rimpatrio forzato due monitor, non sussistendo altri esperti di supporto (staff medico, mediatore, psicologi). Nelle operazioni Frontex, invece, sono sempre presenti un medico e un infermiere che appartengono al personale delle forze di polizia;
- Le raccomandazioni, le proposte e le conclusioni dell'NPM vengono allegate alla relazione (report) di ogni monitoraggio. La relazione viene poi presentata all'Amministrazione interessata (in genere la Direzione Generale della Polizia) e al Capo dell'Unità del Rimpatrio della Polizia Nazionale, al fine di stabilire un dialogo con

l'Amministrazione e garantire così che le proposte siano successivamente attuate. Conclusioni, indicazioni e raccomandazioni sono incluse anche nella relazione annuale. Sia il Parlamento spagnolo che il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura sono informati delle attività svolte dal Defensor del Pueblo. Informazioni su tali attività sono pubblicate anche sul sito web, senza tuttavia la trascrizione dei dati personali e sensibili delle persone coinvolte;

- Durante le operazioni organizzate da Frontex è spesso presente un osservatore dell'Agenzia con il preciso compito di portare i moduli di reclamo, che tuttavia non informa i rimpatriandi dell'esistenza di tale diritto. È invece il Defensor del Pueblo, durante appositi colloqui con i rimpatriandi, a informare gli stessi dei meccanismi di denuncia: quello previsto da Frontex (diritto di reclamo ex Reg.U.E 2016/1624) e quello previsto dallo stesso NPM;
- Nonostante possano verificarsi comunicazioni informali con ONG o associazioni di diritti umani che forniscono dettagli utili sui rimpatriandi (ad esempio sui soggetti più vulnerabili), attualmente non esiste alcun protocollo specifico di collaborazione tra esse e il Defensor del Pueblo;
- Il Defensor del Pueblo dispone di un modello specifico (*template*) e una checklist ad hoc in cui vengono chieste, tra le altre, informazioni sul periodo di detenzione in carcere o di trattenimento nei centri di detenzione per stranieri, le modalità del trasferimento dalle strutture all'aeroporto, il trattamento ricevuto da parte del personale di custodia;
- Non è previsto alcun protocollo per consentire ai media (stampa) di prendere parte ai monitoraggi delle operazioni di rimpatri forzati.

4.3 Grecia

Organismo responsabile del monitoraggio dei voli di rimpatrio forzato: Ombudsman greco (Συνηγορος Πολιτη).

Il Difensore civico greco è un'autorità indipendente prevista dalla Costituzione ellenica²⁰. È in funzione dal 1° ottobre 1998 e fornisce i suoi servizi gratuitamente.

La sua funzione principale è quella di mediare tra la pubblica amministrazione e i cittadini per aiutare questi ultimi ad esercitare efficacemente i loro diritti.

Il suo mandato è stato reso operativo dal 2014, con la pubblicazione del Decreto Interministeriale n. 4000/4/57²¹.

La sua missione consiste in:

- salvaguardare e promuovere i diritti dei bambini;
- promuovere la parità di trattamento e combattere la discriminazione nel settore pubblico basata su razza, etnia, religione o altre convinzioni, disabilità, età o orientamento sessuale;
- controllare e promuovere l'applicazione delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne, sia in materia di occupazione (nel settore pubblico ma anche in quello privato), sia in materia di accesso ai beni e servizi del settore pubblico.

In qualità di mediatore, il Difensore civico greco formula raccomandazioni e proposte alla pubblica amministrazione, ma non può imporre sanzioni o annullare azioni illegittime da parte della pubblica amministrazione.

Chiunque, indipendentemente dalla nazionalità, può presentare reclami o inviare segnalazioni compilando un modello online presente sul sito web del Difensore anche in lingua inglese (possono essere persone fisiche, ma anche persone giuridiche o associazioni).

Lo staff dell'Ombudsman greco è suddiviso in Dipartimenti che si occupano delle differenti aree di competenza: in particolare il Dipartimento dei Diritti Umani, deputato al controllo delle procedure di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi, svolge anche il coordinamento dei mandati speciali del difensore civico in qualità di organismo per l'uguaglianza e di meccanismo nazionale di prevenzione contro la tortura e i maltrattamenti (NPM)²².

Questa unità, si occupa, nello specifico, della difesa dei diritti individuali, politici e sociali tutelati dalla Costituzione, da accordi internazionali o dal diritto nazionale, ed in particolare di casi riguardanti:

- violazioni della libertà personale, della libertà religiosa e di culto;
- discriminazioni in base alla nazionalità o all'origine etnica;
- violazioni dei diritti degli immigrati;
- parità di accesso all'istruzione pubblica;
- riconoscimento dei titoli accademici stranieri;
- tutela dei diritti professionali;
- violazione del diritto di ricorso all'autorità amministrativa e di accesso alla tutela giudiziaria,
- diritto di asilo politico e diritto di ingresso e soggiorno degli stranieri.

Nell'ambito di questa competenza speciale, l'autorità indipendente effettua controlli a campione in tutte le fasi del processo che segue una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo ed in particolare:

²⁰ Articolo 101A e 103 della Costituzione greca – sez. VI – cap. I

²¹ Joint Ministerial Decision (JMD) 4000/4/57 – “Regulation of the organisation and functioning of the system of external monitoring of the procedures of removal of third country nationals (Official Gazette s.B' 2870/2014).

²² Il Difensore civico greco è **stato proclamato meccanismo nazionale di monitoraggio per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi sulla base della direttiva 2008/115/CE ("direttiva rimpatri") e con l'introduzione della legge 3907/2011**, che l'ha recepita nel diritto greco.

- il suo eventuale trattenimento amministrativo per garantire l'allontanamento;
- l'esecuzione delle operazioni di polizia dell'allontanamento per via terrestre, marittima o aerea.

I risultati di queste ispezioni individuali esterne sono inviati all'amministrazione, insieme alle osservazioni e raccomandazioni del Difensore civico, e sono pubblicati in una relazione annuale che viene presentata al Parlamento ellenico.

Il personale che compone il team di monitoraggio dell'Ombudsman greco è ampiamente formato e preparato per realizzare con efficacia il compito di controllo della legalità e della legittimità delle operazioni, le omissioni e le prassi messe in campo dalle autorità di pubblica sicurezza.

Costantemente vengono realizzate ispezioni nei centri di detenzione, con libero accesso ad ogni area del luogo di detenzione, di partenza o di transito²³.

Durante tali operazioni è stata sovente sottolineata l'assenza di interpreti che possano comunicare con i rimpatriandi e che siano in grado di fornire informazioni sui loro diritti, dare notizia del rimpatrio e della possibilità di presentare reclami o richieste in merito alla propria condizione giuridica.

L'Ombudsman greco ha ripetutamente denunciato il fenomeno della detenzione per ragioni di ordine pubblico dei cittadini di paesi terzi nei centri, senza la verifica di effettive motivazioni per l'uso di tali misure limitative della libertà personale, malgrado la detenzione dei cittadini irregolari di paesi terzi sia di tipo amministrativo²⁴.

E' bene ricordare che la Grecia, nel panorama europeo, è uno dei Paesi maggiormente interessati dai flussi di sbarchi di persone extra Ue, a causa della sua posizione geografica e della vicinanza con la frontiera turca.

Nel 2016 due importanti decisioni, prese a livello europeo, hanno determinato l'aumento e l'implementazione di misure di controllo e gestione dei flussi migratori di cittadini terzi irregolari e/o richiedenti asilo nel paese: da un lato la creazione dei c.d. *hot spot* in ben 5 isole dell'Egeo, dopo la chiusura del c.d. "corridoio" dei Balcani orientali; dall'altro, la firma dell'Accordo di riammissione con la Turchia del 18/03/2016.

E' anche per queste ragioni che, dopo l'entrata in vigore del regolamento UE 2016/1624 per la conversione di FRONTEX in Agenzia europea delle guardie costiere e per il rafforzamento delle sue competenze nella gestione delle frontiere esterne, l'Ombudsman greco è stato invitato, in quanto meccanismo nazionale per la tutela dei diritti, a collaborare con il meccanismo europeo di segnalazione di FRONTEX, di recente istituzione, nonché a nominare investigatori per l'istituzione di un pool UE di monitor che parteciperanno alle operazioni di rimpatrio europeo.

Nel 2018, la Grecia è stato l'unico paese dell'Unione europea ad essere tra i primi 5 paesi al mondo ad accogliere il maggior numero di richiedenti asilo, sia in termini assoluti sia in proporzione alla sua popolazione²⁵.

²³In particolare sono state rilevate violazioni in merito alle condizioni di alcuni centri di detenzione (ad es. l'*Aliens Police Division di Thessaloniki*) perché non consentivano ai rimpatriandi l'accesso zone a cielo aperto o comunque trovati in condizioni non adeguate agli *standard* richiesti.

²⁴Si ricordi sul punto la Sentenza della Corte europea dei Diritti Umani -Saadi vs Regno Unito, 2008, n. 13229/2003, paragrafo 78).

²⁵Return of third country nationals - Special report 2018 of The Greek Ombudsman https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_numbers_of_asylum_applicants.

Durante il corso dell'anno, il Difensore civico greco, ha continuato a svolgere un ruolo particolarmente attivo come meccanismo nazionale di monitoraggio esterno nelle procedure di rimpatrio e riammissione dello Stato greco e a lavorare, in cooperazione con organismi europei e internazionali, per un sistema più completo ed efficace per l'attuazione del monitoraggio esterno.

Allo stesso tempo, è intervenuto nei casi di cittadini di paesi terzi che, durante il controllo preliminare all'allontanamento, sono risultati bisognosi di protezione, così come è intervenuto nel denunciare casi di detenzione amministrativa di dubbia legalità²⁶.

I monitoraggi, realizzati dal team del Difensore civico ellenico, hanno più volte rilevato le seguenti principali criticità:

- inadeguatezza dei mezzi di trasporto via terra (toilette inutilizzabili, condizioni del veicolo totalmente inappropriate al trasporto di persone, mancanza di aria condizionata, assenza di distribuzione di pasti o acqua);
- l'inidoneità delle celle di detenzione presenti nell'area di imbarco sui bus (non vi è spazio sufficiente per accogliere il numero spesso alto di rimpatriandi e le persone spesso sono costrette a dormire per terra, quando il trattenimento avviene durante le ore notturne);
- assenza di informazioni e documentazione medica sulle condizioni di salute dei rimpatriandi prima dell'imbarco e impossibilità di accedere al fascicolo amministrativo del rimpatriando;
- mancanza di interpreti che possano affiancare le scorte durante le operazioni in tutte le fasi;
- assenza di avviso anticipato ai rimpatriandi dell'attivazione nei loro confronti delle operazioni di trasferimento forzato nel paese di origine.

Il team dell'Ombudsman greco competente al monitoraggio dei rimpatri forzati ha riferito, in risposta al questionario sottoposto, alcune prassi inerenti alle modalità di svolgimento del monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, ed in particolare:

- Le autorità deputate all'esecuzione delle operazioni di rimpatrio comunicano al Difensore greco sin all'inizio dell'anno la programmazione annuale delle missioni di trasferimento dei rimpatriandi nei Paesi terzi via aerea. In seguito, con circa un mese di anticipo, viene data conferma di ciascuna delle operazioni indicate, attraverso comunicazioni che avvengono via email ad un indirizzo email dedicato. Le operazioni via mare o via terra vengono invece annunciate con pochi giorni di anticipo (3 o 4 giorni). La polizia greca comunica generalmente tutti i dettagli dell'operazione al team di monitoraggio del Difensore civico.
- I rimpatriandi vengono avvisati il giorno stesso dell'operazione del proprio trasferimento nel Paese di origine. Tale pratica della polizia greca è stata fortemente criticata dal Difensore civico in quanto rappresenta una evidente violazione del diritto dei rimpatriandi di preparare adeguatamente il proprio ritorno nel Paese di origine, nonché di avere il tempo ed il modo avvisare amici e familiari del rimpatrio.
- Il difensore civico greco segnala che la polizia deputata all'esecuzione dei trasferimenti dei rimpatriandi nelle varie fasi dell'operazione utilizza sistematicamente le misure coercitive delle manette di metallo o, in alternativa, in velcro. In particolare, tali misure di coercizione, nei trasferimenti dal centro di detenzione all'aeroporto o verso altro vettore (nave o bus), sono costantemente usate senza particolari valutazioni sull'effettivo *risk assessment*.

²⁶ Annual Report 2018 – pag. 37 – The Greek Ombudsman.

- Con riferimento al coinvolgimento di figure specializzate come psicologi o assistenti sociali che possano affiancare le scorte durante le operazioni di trasferimento, il team di monitoraggio del difensore ellenico ci informa che la presenza di questi soggetti non è prevista se non nel punto di partenza per i rimpatri dell'Aeroporto di Atene (*Aliens Division of Attica – Pre -removal centre*). Il personale medico è invece generalmente presente e viene coinvolto principalmente nelle operazioni aeree. L'Ombudsman ellenico ha sottolineato la necessità di verificare la condizione di idoneità al viaggio (*fit to travel*) per tutti i rimpatriandi interessati da operazioni di trasferimento, anche quelle via mare e via terra.
- Il mandato del monitor termina al momento della consegna (*hand over*) dei rimpatriandi. I monitor greci osservano e monitorano la fase della consegna dei rimpatriandi alle autorità locali ove lo sbarco avvenga in una stazione aeroportuale, portuale o di frontiera terrestre.
- Il difensore civico greco predilige monitorare le operazioni nazionali o internazionali congiunte con destinazione Pakistan, Georgia ed Armenia, così come sono oggetto di attenzione, di norma, le operazioni di trasferimento via mare che partono dall'Isola di Lesbo verso la Turchia. Nonostante siano numerose le partenze via terra per l'Albania, queste invece non vengono quasi più monitorate poiché da tempo non si riscontrano particolari criticità operative. Il difensore ritiene infatti che le operazioni via aria e via mare possano presentare maggiori sfide dal punto di vista del rispetto delle procedure a tutela dei diritti umani dei rimpatriandi, soprattutto quando i destinatari sono persone, con cittadinanza di Paesi in Asia o Africa, in cui si riscontra una particolare sofferenza psicologica.
- In genere le operazioni di monitoraggio vengono svolte da 1 o 2 monitor, in base al numero delle persone interessate al trasferimento. Spesso una o due figure del team di monitoraggio vengono parallelamente impiegate nella verifica dei fascicoli dei rimpatriandi e della corretta applicazione delle procedure amministrative.
- Il report di ogni operazione, compilato e firmato dal monitor di turno, è immediatamente sottoposto al Difensore civico, al suo vice per i diritti umani (Deputy Ombudsman for Human Rights) ed è subito messo a disposizione dei membri del team di monitoraggio. A cadenza trimestrale, il Difensore civico rivolge ai Ministri competenti e al Capo della polizia le sue principali conclusioni, osservazioni e suggerimenti e chiede l'adozione delle misure necessarie. Ogni anno, la relazione del Difensore civico viene presentata al Parlamento e lo stesso Difensore civico è invitato a presentare le sue conclusioni alla Commissione parlamentare competente. La relazione annuale è pubblicata sul sito web dell'Ombudsman e presentata in una conferenza annuale. La relazione viene poi discussa con la Polizia, le ONG, le Organizzazioni internazionali e tutti gli altri attori chiave coinvolti. L'Amministrazione e la Polizia prendono atto delle richieste del Difensore civico e, occasionalmente, hanno adottato le misure richieste (ad esempio fornendo acqua e un kit di pronto soccorso ai rimpatriandi in tutte le operazioni via terra; rimuovendo tutte le restrizioni all'imbarco delle navi, etc.) Non tutte le carenze e le pratiche non conformi evidenziate dal Difensore sono state affrontate integralmente.
- L'esistenza/disponibilità dei formulari di reclamo non viene sistematicamente comunicata ai rimpatriandi dal capo scorta. Essi possono venirne a conoscenza solo se chiedono di presentare un reclamo.
- Sulla possibilità o l'esistenza di collaborazioni con ONG o altre organizzazioni a difesa dei diritti umani, il Difensore civico ellenico ha sottolineato che tutte le funzioni del mandato di autorità designata quale meccanismo di controllo esterno, in tutte le fasi del rimpatrio forzato, vengono esercitate internamente, impiegando solo membri del personale in forze presso il team dedicato, in qualità di osservatori dei diritti umani. Ai

colleghi delle istituzioni delle Autorità garanti di altri Stati membri, è stato chiesto, occasionalmente, di partecipare in qualità di osservatori.

- I monitor del team diritti umani dell'Ombudsman greco utilizzano un modello pre-compilato e una check list sviluppata internamente. Tutte le informazioni raccolte, le osservazioni e i suggerimenti nonché gli esiti del monitoraggio sono inclusi in una relazione che il monitor sottoscrive e presenta al Difensore civico dopo l'operazione, nella quale sono chiaramente indicate le diverse fasi delle operazioni monitorate.
- L'Ombudsman greco non ha mai coinvolto la stampa nelle operazioni che vengono monitorate. I risultati e le raccomandazioni formulate a seguito della partecipazione ad un'operazione di rimpatrio forzato, tuttavia, ricevono pubblicità attraverso il rapporto specifico sul tema dei rimpatri che è pubblicato annualmente. La relazione viene presentata al Parlamento e presentata al pubblico in una conferenza speciale che l'Ombudsman organizza ogni anno. Qualora l'Ombudsman ritenga che una questione (rilievi, raccomandazioni etc.) debba essere pubblicizzata separatamente, può scegliere di chiedere il coinvolgimento della stampa e, in generale, di sensibilizzare l'opinione pubblica *ad hoc*.

Il Report Annuale ed il Report specifico sui rimpatri forzati verso i paesi terzi 2018

Nella sua ultima relazione, in qualità di meccanismo nazionale di controllo sui rimpatri forzati, l'Ombudsman greco sottolinea come le operazioni di rimpatrio della polizia siano interessate da alcune disfunzioni che hanno effetti sulle procedure di proposizione delle istanze di protezione internazionale, e che spesso sono causate dalla mancanza di sistemi di condivisione dei dati pienamente interconnessi.

Nel Rapporto emerge inoltre l'importanza del ruolo della trasparenza e della tutela dei diritti fondamentali nella pianificazione di un sistema di rimpatrio efficace a livello europeo, su cui il Difensore greco ha espresso più volte le proprie perplessità²⁷. Infine, ma non meno importante, l'iniziativa del Difensore civico greco per il collegamento in rete con i suoi omologhi di altri Stati membri e del Consiglio d'Europa, mira a garantire la trasparenza e un monitoraggio esterno indipendente delle operazioni europee di rimpatrio forzato da parte di FRONTEX, in vista della modifica del regolamento UE in materia.

Principali segnalazioni e conseguenti raccomandazioni formulate all'amministrazione greca, nel corso del 2018:

- fornire idonea documentazione per esaminare *in loco* i fascicoli del rimpatriando, anche con riferimento a domande relative al permesso di soggiorno temporaneo, evitando la possibile elusione della disposizione dell'articolo 19 del Codice dell'immigrazione, che concede al richiedente un permesso di soggiorno temporaneo in presenza di specifici requisiti;
- fornire cibo e acqua prima del volo o in generale del trasferimento e che vengano utilizzati veicoli idonei, ad esempio autobus di tipo turistico, per il trasporto dal centro di detenzione all'aeroporto;
- acquistare e mettere a disposizione delle scorte veicoli di trasporto moderni e adeguati per il rimpatrio via terra, che dispongano di servizi igienici, aria condizionata, riscaldamento e spazio sufficiente²⁸;

²⁷Annual Report 2018 – pag. 36 – The Greek Ombudsman e Return of third country nationals - Special report 2018- pag. 12 e succ. - The Greek Ombudsman

²⁸La polizia ellenica ha risposto a questa proposta, annunciando di aver previsto l'acquisto di moderni mezzi di trasporto. L'Ombudsman ellenico è in attesa dell'attuazione di questa disposizione.

- informare tempestivamente della partenza i cittadini stranieri interessati dal rimpatrio: è altresì necessaria la presenza di un interprete, in tutte le fasi precedenti la partenza;
- rilascio a tutti i rimpatriandi del certificato medico di idoneità al viaggio (*fit to travel*).

Le operazioni di riammissione in Turchia

L'Ombudsman ellenico ha proposto un controllo esterno delle operazioni di riammissione in Turchia, ritenendo che ciò costituisca una garanzia fondamentale del rispetto dei diritti fondamentali delle persone, soprattutto a seguito della dichiarazione congiunta UE-Turchia del 18 marzo 2016²⁹.

Il quadro che si è delineato alla frontiera marittima greca è senz'altro unico a livello europeo, sia per le procedure di accoglienza e di richiesta asilo sia per i diritti fondamentali delle persone che rimangono, in pratica, soggette a restrizioni geografiche su 5 isole, fino al rigetto definitivo di qualsiasi eventuale richiesta di asilo, e spesso in condizioni di sovraffollamento che comportano rischi per la loro sicurezza e benessere³⁰.

Le riammissioni in Turchia hanno evidenziato i problemi di base già menzionati in precedenza per quanto riguarda le altre operazioni di rimpatrio nel 2018:

- Mancanza di aggiornamenti tempestivi ai soggetti rimpatriandi per quanto riguarda l'attuazione dell'operazione di riammissione.
- Assenza di fascicoli medici e di certificazione sulla idoneità a viaggiare (*fit to travel*).
- Mancanza di una valutazione individualizzata per quanto riguarda l'uso di misure coercitive.

In particolare, l'osservazione delle operazioni via mare in partenza dall'isola di Lesbo ha mostrato l'uso di pratiche restrittive di lunga data e generalizzate dei rimpatriati, con manette di velcro fino all'imbarco sulla nave³¹.

E' stata inoltre osservata un'importante disfunzione nell'attuazione di queste operazioni, in particolare con riferimento alle procedure di richiesta di asilo da parte dei detenuti, con conseguente mancanza di certezza del diritto³².

Purtroppo, l'attuazione della recente legge 4540/18 non ha risolto il problema della necessità di una rapida soluzione per consentire effettivamente di proporre la richiesta di protezione internazionale ai rimpatriandi che adducono nuovi motivi sostanziali e/o chiedono un motivo di esenzione dalle procedure di respingimento alla frontiera, di cui alla legge 4375/16, per ragioni di vulnerabilità.

Il Difensore civico greco propone la modifica della legge 4540/18 per una maggiore certezza del diritto per quanto riguarda le successive richieste di asilo e la sospensione degli allontanamenti.

Va sottolineato che la polizia ellenica mantiene il suo impegno nei confronti dell'Ombudsman ai fini dell'esclusione dalla riammissione verso la Turchia, di cittadini dei Paesi terzi, quando è pendente una richiesta di autorizzazione al soggiorno temporanea presso i tribunali amministrativi.

²⁹ Return of third country nationals - Special report 2018 pag. 24 e succ. The Greek Ombudsman.

³⁰ La riammissione è una procedura straordinaria basata sull'articolo 2 della direttiva rimpatri, alla quale si applicano comunque le garanzie fondamentali dei diritti fondamentali – Return of third country nationals - Special report 2018 of The Greek Ombudsman.

³¹ L'Ombudsman ellenico osserva che manette di tipo velcro sono uno strumento migliore rispetto alle manette metalliche e attende l'impegno della polizia ellenica per la riforma del quadro normativo che disciplina i mezzi di contenimento in generale - Special report 2018 of The Greek Ombudsman.

³² Si segnala sul punto come la mancata compilazione del dossier ufficiale che accompagna i detenuti, non dipenda solo dall'Ufficio di polizia di origine, ma anche dalle informazioni del corrispondente Ufficio regionale per l'asilo in Grecia.

5. Conclusioni e *best practices*

Questa ricognizione ci ha permesso di evidenziare alcuni importanti aspetti che vengono riscontrati, a livello europeo, dai team incaricati di monitorare le operazioni di rimpatrio forzato.

In generale possiamo rilevare che:

1. Le autorità che effettuano le operazioni di rimpatrio comunicano la partenza dei voli alle autorità garanti con almeno una settimana di anticipo in diversi Paesi europei (ad es. Spagna, Svezia, Olanda, Svizzera, Finlandia, Slovenia) o addirittura comunicano la pianificazione annuale delle operazioni (Grecia), così da consentire una migliore organizzazione e realizzazione del monitoraggio. In altri Paesi, questo termine è decisamente più breve (ad es. in Italia – 48h di anticipo).
2. In generale i rimpatriandi sono informati della partenza con un termine di preavviso troppo breve. Su questo punto quasi tutte Autorità garanti hanno formulato numerose raccomandazioni.
3. Le misure di coercizione sono uno strumento spesso sovra-utilizzato da parte delle scorte. I report sui monitoraggi, a livello europeo, hanno più volte formulato raccomandazioni sugli aspetti di maggiore criticità riscontrati, segnalando come l'utilizzo indiscriminato delle misure restrittive violi i diritti e la dignità umana dei rimpatriandi. Le raccomandazioni dei monitor europei raccomandano sempre l'uso di tale misure nel rispetto della dignità e dei diritti umani e solo se *reasonable, proportionate and necessary*.
4. La maggior parte dei monitor europei intervistati segnala che, in generale, non vi sono figure come psicologi o mediatori linguistico culturali (se non in casi specifici) che accompagnino la scorta durante le operazioni di rimpatrio.
5. Quasi tutti i monitor europei hanno indicato la mancanza di competenza territoriale nel monitoraggio della fase successiva alla consegna dei rimpatriati (*post hand-over*). L'attività di monitoraggio si esaurisce dunque con la consegna dei cittadini dei paesi terzi alle autorità locali, che spesso avviene direttamente sul velivolo, nonostante gli Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea, allegati alla Decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 n. 57 sull'organizzazione di voli c.d. congiunti, prescrivano che questa dovrebbe avvenire in locali dell'aeroporto di arrivo a ciò predisposti e che, pertanto, si dovrebbe evitare che la consegna alle autorità locali avvenga a bordo dello stesso vettore di trasporto.
6. In generale i monitor europei prediligono il monitoraggio dei voli congiunti organizzati da Frontex. Vengono inoltre monitorati i voli che prevedono il rimpatrio di soggetti vulnerabili e minori o voli diretti verso determinati Paesi terzi (Afghanistan, Armenia, Egitto, Georgia, Ghana, Iraq, Niger, Nigeria, Pakistan, Somalia, Tunisia, Turchia).
7. I monitor che partecipano alle operazioni di rimpatrio sono generalmente 1 o 2. In alcuni paesi, i monitor parlano più lingue.
8. Le raccomandazioni inviate dai monitor europei sono generalmente accolte e messe in pratica dalle autorità preposte all'organizzazione e alla realizzazione delle operazioni di rimpatrio.
9. Quasi sempre i rimpatriandi non vengono messi a conoscenza dei meccanismi di reclamo previsti dal Codice di Condotta Frontex.
10. A livello europeo, l'uso della check list e di altri strumenti di raccolta delle informazioni da parte dei monitor è disomogenea.

11. Nessuna autorità di monitoraggio europea ha coinvolto la stampa in un'operazione di rimpatrio, mentre solo in alcuni paesi sono attive collaborazioni con ONG o associazioni attive nella società civile (ad. es. Svezia).

Agli esiti di quanto emerso, è possibile formulare alcuni spunti di riflessione, su cui invitiamo tutti i team europei coinvolti, a confrontarsi internamente e con i colleghi europei, per formulare best practices condivise e comuni.

In primis, l'attenzione dimostrata dai monitor europei nei confronti del controllo di legalità sull'utilizzo delle misure di coercizione da parte delle scorte, quale punto di criticità più volte evidenziato, emerge ampiamente nelle risposte al questionario.

Sul punto vale la pena ricordare che l'articolo 8 della c.d. "direttiva rimpatri" (Direttiva 2008/115/UE) preveda, al fine di eseguire l'allontanamento del cittadino straniero irregolare, l'adozione di "tutte le misure necessarie" anche, in ultima istanza, quelle coercitive (paragrafo 4), quando vi sia da parte del soggetto da rimpatriare una resistenza all'esecuzione della decisione.

Tali misure devono essere "proporzionate" e non eccedere "un uso ragionevole della forza". Inoltre, l'art. 8 prevede che "le misure coercitive sono attuate conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino". Dunque, il rischio di abusi e di una potenziale lesione dei diritti e della dignità del rimpatriando impone l'adozione da parte degli Stati membri di meccanismi di monitoraggio, così come previsto dalla direttiva al paragrafo 6 dell'articolo 8, che devono perseguire e garantire, con tutti i mezzi possibili, il controllo di legalità sulle misure adottate dalla autorità preposte. Su questo punto, investire sulla formazione delle scorte, che coinvolga anche membri degli staff delle autorità garanti nazionali ed europee, può essere uno strumento da considerare (si veda il caso italiano).

Con riferimento alla **possibilità di monitorare l'ultima fase delle operazioni di rimpatrio**, ovvero la consegna dei cittadini stranieri alle autorità del Paese di provenienza (*hand-over*), risultano particolarmente interessanti le **formule di collaborazione sperimentate da Regno Unito, Spagna e Svizzera con alcune autorità garanti presenti nei Paesi terzi di destinazione** dei voli nazionali in partenza da questi tre Paesi. Tali accordi consentono al monitor europeo di avvisare i monitor del paese terzo di destinazione del trasferimento monitorato (se presenti), affinché il controllo del rispetto dei diritti dei rimpatriandi possa realizzarsi anche nell'ultima fase del rimpatrio che, per competenza territoriale, non spetta più al monitor europeo.

Altro aspetto di rilievo è legato alla questione del **tempo di preavviso con cui i rimpatriandi vengono informati del proprio trasferimento**.

Su questo punto è emerso come il fatto di ricevere un preavviso adeguato **debba essere tutelato quale diritto fondamentale**: il cittadino straniero che verrà rimpatriato deve infatti poter disporre di un tempo di preavviso sufficiente per avvisare parenti e amici della propria partenza, predisporre i bagagli con i propri effetti personali ed eventualmente poter svolgere un colloquio con uno psicologo o con l'assistente sociale (soprattutto nel caso di nuclei familiari - come ad esempio in Belgio).

L'assenza di un adeguato preavviso, che costituisce una pratica generalmente diffusa e che spesso viene giustificata per motivi di "sicurezza", rischia di violare il principio di *non refoulement*, poiché non offre garanzie in ordine alla possibilità di un intervento tempestivo da parte dei legali e anche al fine di un aggiornamento in tempo reale dei fascicoli delle persone sottoposte alla procedura.

Il Comitato europeo -ad esempio- ha raccomandato alle Autorità italiane di preavvisare gli interessati e i loro legali e ha raccomandato altresì di prevedere una “*last call procedure*”, che consenta le verifiche circa la posizione giuridica degli stranieri irregolari durante tutto il corso dell’operazione³³.

È di tutta evidenza che lo scarso preavviso e le modalità di comunicazione di avvio della procedura, nell’imminenza della partenza, così come operate dalla quasi totalità delle autorità europee deputate ad eseguire i rimpatri, siano pregiudizievoli sotto il profilo della dignità umana e dei diritti fondamentali.

Oltre a quanto stabilito dal Codice di Condotta elaborato da FRONTEX (art. 6 - “Cooperazione con i rimpatriandi e dovere di informazione; e più in generale all’art. 4 - “Rispetto dei Diritti Fondamentali”), è necessario formulare e mettere in atto effettive garanzie dei diritti fondamentali nel contesto di un istituto di per sé fragile sotto il profilo del mancato controllo giurisdizionale.

Se uno degli obiettivi è infatti quello di evitare che i rimpatriandi possano reagire violentemente alla notizia dell’imminente trasferimento, mettendo in atto azioni autolesive o lesive nei confronti di terzi (che possano dare adito all’uso della forza e dei mezzi di coercizione), vale la pena ricordare che:

- rientra nella sfera dei diritti fondamentali del rimpatriando poter comunicare per tempo a familiari ed amici, nonché al proprio legale, la notizia del proprio trasferimento nel Paese di origine (spesso l’uso del telefono cellulare dell’interessato/a durante le procedure di allontanamento non è consentito, se non nel breve lasso di tempo che precede l’effettivo imbarco);
- gli effetti sul singolo rimpatriando della violazione di tale diritto possono alimentare sentimenti di ostilità o vero e proprio odio nei confronti delle autorità che hanno ordinato l’allontanamento con il rischio di possibili “radicalizzazioni” al rientro nel Paese di origine.

Per quanto rilevato, inoltre, nell’esperienza sul campo di molti operatori interessati ad assistere le persone destinatarie di tali provvedimenti di allontanamento, emerge come le conseguenze, anche sul piano di una migliore e più efficiente gestione della procedura, abbiano effetti anche sul piano pubblico e sociale. Numerosi sono i casi di persone rimpatriate che non vengono messe nelle condizioni di ritirare soldi in contanti dal proprio conto, trasferirne i depositi e chiudere il proprio conto in banca, rescindere eventuali contratti di locazione o di lavoro, cancellare la propria posizione anagrafica, richiedere personalmente la documentazione e le credenziali di accesso alle proprie posizioni contributive, prima di lasciare il Paese ospitante, con evidenti disfunzioni sul piano sociale e amministrativo.

Dalla nostra breve disamina, sembra potersi determinare come debba essere garantito un preavviso di almeno 72 h, per quanto concerne la comunicazione da parte delle autorità al rimpatriando del proprio trasferimento; così come dovrebbe essere auspicabile la **messaggio in atto di meccanismi e/o soluzioni compatibili con la normativa nazionale, che garantiscano al cittadino straniero di poter lasciare il paese ospitante in maniera dignitosa e rispettosa dei propri diritti, con evidenti risvolti funzionali anche sul piano della gestione pubblica.**

Sul profilo della gestione operativa dei monitoraggi è emerso che:

- sarebbe utile poter garantire la presenza di almeno 2 monitor per ogni operazione di rimpatrio e possibilmente utilizzare interpreti e/o mediatori linguistico culturali in forza al team dell’autorità responsabile dei monitoraggi;

³³ Relazione al Parlamento del GNPL italiano 2017, pag. 120.

- è auspicabile che la comunicazione agli enti di monitoraggio, da parte della autorità di polizia, sulla partenza dei voli di rimpatrio forzato, o in generale delle operazioni di trasferimento verso Paesi terzi, venga fatta con un tempo ragionevole di preavviso e via email;
- è necessario garantire la presenza di figure professionali specializzate che possano affiancare le scorte (ad es. interpreti, mediatori linguistico culturali, psicologi e assistenti sociali), soprattutto durante le fasi di pre-partenza e di partenza;
- è consigliabile l'utilizzo di una check list con parametri omogenei e condivisi a livello europeo, per consentire un miglior sistema di rilevazione e comparazione dei dati;
- è preferibile monitorare voli che coinvolgono nuclei familiari, minori e altri soggetti vulnerabili, in un'ottica di utilizzo efficiente e ragionevole delle risorse delle autorità incaricate del monitoraggio e con l'obiettivo di presidiare le operazioni in cui possono sorgere criticità e riscontrarsi violazioni;
- è fondamentale insistere affinché i rimpatriandi vengano informati dalle autorità dei meccanismi di reclamo previsti dalla normativa europea e dagli standard imposti da Frontex e che i formulari di reclamo siano concretamente e sistematicamente distribuiti agli interessati.

È inoltre importante che si sia potuto riscontrare un grado piuttosto elevato di soddisfazione da parte dei monitor con riferimento all'accoglimento e alla messa in atto delle raccomandazioni formulate da parte delle Autorità nazionali competenti. Al tempo stesso, emerge un'importante e costante impegno da parte degli organismi di monitoraggio europei nell'informare periodicamente, non solo il Parlamento, ma anche i cittadini, la società civile e le ONG degli esiti del proprio lavoro.