



Garante nazionale dei diritti delle persone private
della libertà personale

Linee guida | Guidelines sul monitoraggio | for the Monitoring dei rimpatri forzati | of Forced Returns



Seconda edizione

Credits

La pubblicazione è a cura dell'Unità organizzativa "Privazione della libertà e persone migranti" del Garante nazionale (Massimiliano Bagaglini - responsabile del progetto - Elena Adamoli, Alba Frasca e Silvia Levorato) e di Maria Donatella Laricchia, che ha curato l'aggiornamento giuridico della presente edizione.

Si ringraziano: Nicola Cocco, Salvatore Fachile, Antonio Marchesi, Aldo Morrone, Monica Serrano e Simona Staffieri per gli interventi inseriti nella sezione Approfondimenti; i componenti dei gruppi di lavoro del progetto

"Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" finanziato dal Programma nazionale Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell'Interno: Alessandro Albano, Antonella Dionisi, Silvia Levorato, Antonio Marchesi, Aldo Morrone, Alba Frasca, Simona Staffieri, Marco Gori, Elena Adamoli, Raffaele de Filippo, Salvatore Fachile, Maria Donatella Laricchia, Dario Pasquini, Luca Faenzi, Rossella Liaci (referente amministrativo contabile) e Corrado Spataro.

Si ringraziano, inoltre, Silvia Casiraghi per il supporto nella rendicontazione del progetto e Anna Rita Di Vittorio, referente per il monitoraggio.

Infine, uno speciale ringraziamento a tutti i monitor che hanno partecipato a operazioni di rimpatrio forzato nell'ambito del progetto "Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" (ottobre 2020-giugno 2023):

Gaspere Giglio, Massimiliano Bagaglini, Silvia Levorato, Alba Frasca, Giovanni Suriano, Corrado Spataro, Elena Adamoli, Gianni Massaro, Alessandro Pascasio, Piero Rossi, Elisabetta De Robertis, Giuseppe Del Grosso, Antonella Dionisi, Elisa Baruti, Bruno Mellano, Enza Coletta, Franco Maisto, Rossella Liaci, Alessandro Albano, Raffaele De Filippo, Arianna Bonaiuto, Carolina Di Luciano, Monica Cristina Gallo, Rita Bressani, Lisa Massafferro, Alfredo Grasso, Daniela Russo, Ernestina Scalfari.

La presente edizione costituisce un aggiornamento della prima pubblicata nel 2020, per la quale si rinnova un ringraziamento particolare a: Antonio Marchesi per il coordinamento e la redazione dei testi, Salvatore Fachile per la consulenza giuridica, Maria Donatella Laricchia e Dario Pasquini per la revisione delle bozze del testo, Antonella Dionisi per la revisione delle traduzioni dall'italiano all'inglese.

Progetto grafico: studio Marabotto

Disegni di Gianluca Manna per Tango srl

Stampa: Eurolit Srl - Roma

Traduzione in inglese dell'edizione 2023 a cura di Anna Maria Sciacca per Eurolit Srl e revisione di Antonella Dionisi dell'Ufficio del Garante nazionale.

Linee guida
sul monitoraggio
dei rimpatri forzati

Guidelines
for the Monitoring
of Forced Returns

Seconda edizione

INDICE

Prefazione alla prima edizione	8
Introduzione alla seconda edizione	9

Capitolo 1

I rimpatri forzati	12
1.1 Cosa s'intende per rimpatrio forzato?	12
1.2 Dove e come sono disciplinati i rimpatri forzati?	12
1.3 Chi può essere soggetto a rimpatrio forzato?	15
1.4 Quando avviene un rimpatrio forzato?	17
1.5 Come avviene una operazione di rimpatrio forzato?	18
1.6 Quali sono le fasi di una operazione di rimpatrio forzato?	21
1.7 Qual è il ruolo delle scorte nelle operazioni di rimpatrio forzato?	26
1.8 Ulteriori professionalità	29

Capitolo 2

Il monitoraggio dei rimpatri forzati	31
2.1 L'obbligo di avere un sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati	31
2.2 L'affidamento del monitoraggio dei rimpatri forzati al GNPL	32
2.3 Il monitoraggio dei rimpatri forzati	34
2.4 Il ruolo del monitor	36
2.5 La relazione del monitor	38

Capitolo 3

Aree di attenzione nel monitoraggio dei rimpatri forzati	40
3.1 I rimpatri vietati	40
3.2 Tutela della salute e assistenza sanitaria	49
3.3 Uso della forza e delle misure coercitive	54
3.4 Informazione e diritto a comprendere	58
3.5 Bisogni primari	61
3.6 Condizioni materiali degli ambienti utilizzati	62
3.7 Verifiche di sicurezza	64
3.8 Tutela della proprietà	65
3.9 Registrazioni	67

Approfondimenti

Il contributo della statistica

74

Simona Staffieri

Ordinanza della Corte di cassazione n.21716/22: il divieto di espulsione e respingimento ex art. 19 commi 1 e 1.1 T.U. Imm. quale misura umanitaria a carattere negativo

78

Salvatore Fachile

La tutela della Salute nei Centri per i rimpatri (CPR)

82

Aldo Morrone

L'idoneità alla vita in comunità ristretta, *fit-to-travel* e *fit-to-return*: la mancata implementazione degli strumenti di tutela della salute per le persone migranti sottoposte a detenzione amministrativa e rimpatrio forzato

90

Nicola Cocco

***Gnothi s'eteron*. Note sul diritto a comprendere della persona destinataria di rimpatrio**

98

Monica Serrano

Il monitoraggio post - ritorno e gli accordi con NPM di Paesi terzi

104

Antonio Marchesi

INDEX

Preface	108
Introduction to the Second Edition	109
Chapter 1	
Forced returns	112
1.1 What is a forced return?	112
1.2 How are forced returns regulated?	112
1.3 Who can be forcibly returned?	115
1.4 When does a forced return take place?	117
1.5 How is a forced-return operation organised?	118
1.6 What are the phases of a forced return operation?	121
1.7 What is the role of escorts in forced return operations?	126
1.8 Additional professional figures	129
Chapter 2	
Forced return monitoring	131
2.1 The obligation to ensure an effective system for monitoring forced returns	131
2.2 The GNPL's designation as forced-return monitoring system	132
2.3 The GNPL's monitoring of forced returns	134
2.4 The role of monitors in forced-return operations	136
2.5 The monitor's reporting activity	138
Chapter 3	
Main areas of concern in monitoring forced return operations	140
3.1 Prohibition of returns	140
3.2 Health protection and medical assistance	149
3.3 Use of force and coercive measures	154
3.4 Duty to inform and the right to understand	158
3.5 Basic needs	161
3.6 Material conditions of structures	162
3.7 Security checks	164
3.8 Protection of personal belongings	165
3.9 Registration	167

Focus

The contribution of statistics

174

Simona Staffieri

Order of the Court of Cassation no. 21716/22: the prohibition of expulsion and refoulement ex Art. 19, para. 1 and 1.1 of the Consolidated Immigration Act as a “preventive” humanitarian measure that imposes an obligation of investigative cooperation on the Justice of the Peace

178

Salvatore Fachile

Health Protection in Immigration Removal Centres (CPRs)

182

Aldo Morrone

Health assessment for life in a restricted community, fit-to-travel, and fit-to-return: the failure to implement health protection measures for migrants undergoing administrative detention and forced return

190

Nicola Cocco

***Gnothi s’eteron*. Notes on the right to understand of the person subject to forced return**

198

Monica Serrano

Post-return monitoring and agreements with third countries’ NPMs

204

Antonio Marchesi

Prefazione alla prima edizione

Le Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati costituiscono un prezioso strumento di lavoro a disposizione della rete dei monitor del Garante nazionale e sono state concepite dopo quasi tre anni di intenso lavoro nell'ambito del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati" finanziato dal Programma nazionale Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell'Interno.

Anni in cui, grazie all'esperienza accumulata sul campo attraverso le numerose operazioni di rimpatrio forzato monitorate, unita a una approfondita riflessione normativa, anche in chiave comparatistica, condotta con il supporto del pool dei consulenti tecnico-giuridici del Garante nazionale, è stato possibile far confluire in un'unica pubblicazione i principali riferimenti nazionali e internazionali sul tema, con la finalità di fornire un agile sussidio sia per il monitor in formazione che per quello esperto.

La pubblicazione di queste Linee guida costituisce un ulteriore tassello nel percorso intrapreso dal Garante nazionale sin dall'avvio *ex lege* della sua operatività, avvenuta nel 2016, per il consolidamento di standard nazionali di osservazione e di monitoraggio rispetto all'ampio ventaglio di luoghi e situazioni di privazione della libertà affidato al suo mandato.

Per il raggiungimento di questo obiettivo, il Garante nazionale ha potuto contare sul lavoro svolto dall'Unità Organizzativa "Privazione della libertà e migranti" e dai monitor dell'Ufficio ai quali va un doveroso ringraziamento, ma anche sulla collaborazione offerta dai Garanti regionali (Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte - unitamente al Garante comunale di Torino -, Puglia, Sicilia e Toscana) che, nell'ambito del progetto FAMI, hanno voluto aderire alla rete nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati.

Il monitoraggio dei rimpatri forzati costituisce senz'altro una delle attività più impegnative e sfidanti nel panorama delle funzioni che il Garante nazionale è chiamato a svolgere; funzioni che richiedono elevati standard di professionalità, di preparazione e condotta.

In tal senso, da parte del Collegio del Garante nazionale, vi è la convinzione che le Linee guida possano costituire negli anni a venire un solido e operativo punto di riferimento per tutto il personale impiegato in tale delicato compito.

Buona lettura e buon lavoro.

Il Collegio del Garante nazionale:

Mauro Palma, Daniela de Robert, Emilia Rossi

Introduzione alla seconda edizione

A più di tre anni di distanza dalla prima edizione delle “Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati” esce il presente aggiornamento che giunge al termine del progetto “Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati” finanziato dal Programma nazionale Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014/2020 del Ministero dell’Interno e avviato dal Garante nazionale il 6 ottobre 2020.

In continuità con il precedente progetto, realizzato tra aprile 2017 e febbraio 2020, anche quello che sta per concludersi ha indirizzato principalmente i propri sforzi verso la costruzione di partenariati con Autorità di garanzia e organismi omologhi al fine di incrementare la capacità di monitoraggio del Garante nazionale ed estenderne lo sguardo anche nei Paesi d’arrivo. Oltre alla rete nazionale di monitoraggio, a cui hanno aderito i Garanti regionali di Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Molise, Lazio, Campania, Puglia, Sicilia e i Garanti dei Comuni di Torino, Milano, Gradisca d’Isonzo e Oristano, in questi anni grande attenzione è stata rivolta alla maturazione di intese con *National preventive mechanism* (Npm) dei Paesi di rimpatrio. A riguardo, nel 2022 è stato firmato un accordo di cooperazione col *Public defender* della Georgia, a cui si è aggiunto, nel 2023, quello con l’Ombudsperson dell’Albania. Tali accordi rendono possibile, grazie a una sorta di staffetta, monitorare il rispetto dei diritti umani nel corso di tutte le fasi di un rimpatrio forzato, inclusa quella di arrivo nel Paese di destinazione. In prospettiva, la piattaforma di cooperazione internazionale con omologhi organismi di garanzia nei Paesi terzi si arricchirà di altre intese, in vista delle quali il Garante nazionale ha in corso costruttive interlocuzioni.

Le Linee guida sono specificamente finalizzate a fornire uno strumento di lavoro per tutti coloro che sono impegnati in attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato.

La presente edizione è aggiornata con il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50 e con la direttiva adottata con decreto del Ministro dell’Interno in data 19 maggio 2022 recante “Criteri per l’organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall’articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni”. Il volume è, altresì, arricchito da un’appendice che reca i contributi degli esperti del Garante nazionale su alcuni temi specifici attinenti alle discipline di rispettiva competenza: la tutela della salute, il diritto dell’immigrazione e dell’asilo, l’etnopsichiatria, l’informazione statistica e la cooperazione internazionale.

La parte manualistica è suddivisa in tre capitoli dedicati, rispettivamente, ai rimpatri forzati in generale, alla relativa attività di monitoraggio e agli aspetti ai quali i monitor, sono tenuti a prestare attenzione particolare. Quest'ultimo capitolo si articola in diverse sezioni che approfondiscono rispettivamente i seguenti argomenti: i rimpatri vietati, la tutela della salute dei rimpatriandi, l'uso di mezzi coercitivi nei loro confronti, le informazioni che devono essere comunicate alle persone straniere in occasione del loro rimpatrio, le condizioni materiali in cui avvengono le operazioni di rimpatrio, le regole in tema di verifiche di sicurezza, la tutela della proprietà dei rimpatriandi e, infine, le registrazioni. Con riferimento a ciascun argomento, vengono forniti i riferimenti normativi essenziali, gli standard del Garante nazionale e chiarimenti in ordine ai compiti dei monitor. Non è oggetto di una trattazione specifica in queste Linee guida (ma solo di alcuni accenni nella parte dedicata alla fase del trattenimento che precede l'avvio di un'operazione di rimpatrio) la questione della detenzione amministrativa di persone straniere. Per una trattazione specifica dell'argomento si rinvia al volume *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti*, pubblicato dal GNPL nel 2019.

Il testo delle Linee guida è stato elaborato a partire dai materiali predisposti dallo staff e dagli esperti del GNPL, tra il 2017 e il 2023, nell'ambito delle attività di formazione realizzate nel corso dello svolgimento dei progetti sopra richiamati. Si è tenuto conto, altresì, del *Training Manual Forced Return Monitoring - Comprehensive Training for Forced Return Monitors*, pubblicato nel 2015, con il contributo dell'Unione Europea, dall'*International Centre for Migration Policy Development* (Manuale FReM).

Abbreviazioni

- CARA** Centro di accoglienza per richiedenti asilo
- CDA** Centro di accoglienza
- Cedu** Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
- CIE** Centro di identificazione ed espulsione
- Corte Edu** Corte europea dei diritti umani
- CPR** Centro di permanenza per i rimpatri
- CPSA** Centro di primo soccorso e accoglienza
- CPT** Comitato per la prevenzione della tortura
- CRO** Collecting return operation
- DEPA** Rimpatriati con accompagnamento al Paese di destinazione
- DEPU** Rimpatriati senza accompagnamento oltre la frontiera
- FAMI** Fondo asilo migrazione e integrazione
- FRONTEX** Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
- GNPL** Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
- ICAO** Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile
- INAD** Inadmissible (soggetto non ammissibile nel territorio nazionale)
- MSNA** Minore straniero non accompagnato
- NFRO** o **NRO** National Forced Return Operation NPM National preventive mechanism
- NPM** National preventive mechanism
- OMS** Organising Member State
- OPCAT** Optional Protocol to the Convention against Torture
- PMS** Participating Member State

Per un glossario delle espressioni utilizzate nel contesto delle operazioni di rimpatrio forzato si rinvia all'ultima versione (maggio 2018) del glossario pubblicato dal European Migration Network (EMN) con il titolo "Asilo e migrazione. Glossario 6.0", disponibile al seguente link: <http://www.emnitalyncp.it/glossario/>

Capitolo 1

I rimpatri forzati

1.1. Cosa s'intende per rimpatrio forzato?

Ai fini di queste Linee guida, per rimpatrio forzato s'intende l'esecuzione coattiva di un obbligo di rimpatrio di un individuo nel Paese di origine, di transito o in un Paese terzo. In via generale l'espressione sta a indicare qualsiasi azione coercitiva che abbia l'effetto di fare rientrare un individuo in uno Stato (tra cui l'espulsione, il respingimento alla frontiera e l'intercettazione extra-territoriale).

1.2. Dove e come sono disciplinati i rimpatri forzati?

Diritto internazionale

Il diritto internazionale riconosce agli Stati la libertà di non ammettere **persone straniere** sul proprio territorio e quella di non permettere a queste di rimanervi se sono già presenti sul territorio statale. Tale libertà è ritenuta essere un attributo della sovranità statale ed è, in passato come oggi, oggetto di una norma di diritto internazionale generale. Il rimpatrio forzato delle persone straniere è dunque, di regola, un'attività internazionalmente lecita.



Approfondimento

L'allontanamento non volontario dal territorio statale dei **cittadini** è invece vietato dal diritto internazionale. L'articolo 13, paragrafo 2 della Dichiarazione universale dei diritti umani riconosce, infatti, a ognuno il "diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese".

La libertà di non ammettere persone straniere sul proprio territorio, assieme a quella di non permettere a queste di rimanervi se sono già presenti sul territorio statale, non è, tuttavia, assoluta. Da una parte, essa va incontro a **limiti ed eccezioni**; dall'altra, deve avere luogo nel rispetto di regole relative alle modalità con le quali viene esercitata (cfr. *infra*, Capitolo 3).

Unione Europea

Direttiva rimpatri

Nell'ambito dell'Unione europea i rimpatri forzati sono disciplinati dalla Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (Direttiva rimpatri), che contiene "norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare".

La Direttiva rimpatri ha il fine di armonizzare gli sforzi degli Stati membri dell'UE (e degli Stati associati) nella gestione dei rimpatri. Essa stabilisce regole in tema di misure di rimpatrio e di allontanamento dal territorio, di uso di misure coercitive, di detenzione che precede il rimpatrio e di divieti di reingresso. Nella Direttiva sono, altresì, indicati i diritti che spettano alle persone straniere irregolarmente presenti sul territorio di uno Stato membro, che potranno essere fatti valere davanti al giudice interno. La Direttiva contiene norme che devono ritenersi applicabili anche in assenza di norme statali di recepimento.

Tra le caratteristiche principali della Direttiva si segnalano:

- l'obbligo di prevedere una procedura equa e trasparente per quanto riguarda il rimpatrio di migranti irregolari;
- il rispetto del principio di *non refoulement* in tutte le fasi della procedura di rimpatrio;
- la promozione delle partenze volontarie attraverso la concessione di un periodo entro il quale il migrante irregolare potrà lasciare il territorio volontariamente;
- la previsione di una serie di diritti fondamentali delle persone presenti sul territorio in attesa del loro allontanamento, ivi compreso l'accesso ai servizi sanitari di base e all'educazione dei bambini;

- la previsione di una serie di limiti all'uso dei mezzi di coercizione in occasione dell'allontanamento di persone e la garanzia che tali mezzi non siano utilizzati in modo sproporzionato.

Decisione sui voli congiunti

Il diritto dell'UE, inoltre, disciplina le operazioni di rimpatrio forzato nella Decisione 2004/573/CE del Consiglio, relativa all'organizzazione di voli di rimpatrio congiunti di persone irregolarmente presenti in due o più Stati membri dell'UE (Decisione sui voli congiunti). Un allegato a questa decisione contiene misure relative alla sicurezza dell'operazione, alla salute delle persone da rimpatriare, alla condotta del personale di scorta e al ricorso a misure di coercizione.

La Decisione sui voli congiunti, che è più risalente rispetto alla Direttiva rimpatri, è richiamata da quest'ultima all'articolo 8, paragrafo 5, il quale stabilisce che "Nell'effettuare l'allontanamento per via aerea gli Stati membri tengono conto degli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea allegati alla decisione 2004/573/CE". Per effetto di tale rinvio la Decisione, ivi compreso l'allegato a questa, deve ritenersi vincolante e - come indicato nel Manuale comune sul rimpatrio curato dalla Commissione per garantire uniformità nell'attuazione delle norme e delle procedure (per l'ultima versione si veda la Raccomandazione (Ue) 2017/2338 del 16 novembre 2017) - applicabile a tutte le operazioni di rimpatrio forzato dal territorio di uno Stato membro dell'UE (anche ai voli nazionali e non soltanto ai voli di rimpatrio congiunti).

Frontex

Nel 2004 è stata istituita Frontex ("Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera") con il compito principale di assistere gli Stati membri dell'UE (e i Paesi associati alla zona Schengen), in particolare quelli sottoposti a una forte pressione migratoria, a gestire le frontiere esterne della zona Schengen. Fra i diversi compiti assunti da Frontex vi è quello di coordinamento di operazioni di rimpatrio congiunte (cfr. *infra*).

Alla fine del 2019 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019 che contiene una nuova disciplina dell'Agenzia europea.

Diritto italiano

La disciplina complessiva sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento del cittadino straniero dal territorio italiano è contenuta nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (T. U. sull'immigrazione).

La Direttiva rimpatri che, come precisato, contiene talune norme applicabili anche in assenza di norme statali di attuazione, è stata recepita nell'ordinamento italiano mediante decreto - legge 23 giugno 2011, n. 89 (convertito con modificazioni in legge 2 agosto 2011, n. 129), che prevede, tra le altre cose, una serie di modifiche e integrazioni al T.U. sull'immigrazione.

Quest'ultimo, al pari degli standard internazionali e delle norme dell'Unione europea, specifica i casi nei quali non è consentito l'allontanamento di cittadini stranieri e prevede alcune regole relative alle modalità di svolgimento dei rimpatri forzati (cfr. *infra* Capitolo 3).

1.3 Chi può essere soggetto a rimpatrio forzato?

Possono essere sottoposti a un rimpatrio forzato i cittadini stranieri destinatari di un provvedimento di **respingimento con accompagnamento alla frontiera** (c.d. respingimento differito emesso dal Questore nei confronti dello straniero che sia entrato nel territorio dello Stato eludendo i controlli di frontiera e sia stato fermato subito dopo o quando sia stato ammesso per necessità di pubblico soccorso) o di **espulsione** (quest'ultimo emesso dal Prefetto, ad esempio a seguito del rigetto della richiesta di asilo o della assenza o della perdita o del mancato rinnovo del permesso di soggiorno).

Il rimpatrio forzato è disposto dal Questore e tale modalità costituisce nei fatti la regola generale in materia di esecuzione dell'espulsione.

Sia nel caso dell'espulsione prefettizia che del respingimento differito, il rimpatrio forzato è sottoposto al controllo preventivo dell'Autorità giudiziaria.

Non tutte le persone in situazione di irregolarità possono essere soggette a rimpatrio forzato. Perché lo siano è necessario che non ricorra alcuno dei presupposti, che verranno illustrati più avanti (cfr. *infra*, Capitolo 3), da cui discende un divieto di rimpatrio.

In base alle regole dell'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO), le persone destinatarie di una misura di allontanamento possono distinguersi in "Inammissibili alla frontiera" (INAD), "Rimpatriati senza accompagnamento oltre la frontiera" (DEPU) e "Rimpatriati con accompagnamento al Paese di destinazione" (DEPA). A queste due ultime categorie trovano applicazione le operazioni di rimpatrio forzato oggetto di monitoraggio ai sensi della Direttiva rimpatri.



Approfondimento

ESECUZIONE DELL'ESPULSIONE TRAMITE ACCOMPAGNAMENTO ALLA FRONTIERA DA PARTE DELLA FORZA PUBBLICA

Il Questore dispone l'esecuzione dell'espulsione tramite rimpatrio forzato nei seguenti casi:

- 1) espulsione ministeriale "per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato" (articolo 13, comma 1, T.U. Imm.) o per "motivi di prevenzione del terrorismo (articolo 3, comma 1, decreto legge 144/2005),
- 2) quando sussiste il rischio di fuga (articolo 13, comma 4 bis, T.U. Imm.),
- 3) quando la domanda di permesso di soggiorno è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta,
- 4) quando la persona straniera senza giustificato motivo abbia violato il termine per la partenza volontaria o una delle misure a essa correlate (es. consegna del passaporto, obbligo di dimora, obbligo di presentazione presso gli uffici della forza pubblica) o relative al trattenimento in un CPR,
- 5) nelle ipotesi di espulsione giudiziaria: espulsione a titolo di misura di sicurezza ex articolo 15 T.U. Imm., espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione ex articolo 16 T. U. Imm. e quando l'espulsione sia stata disposta come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale,
- 6) quando la persona straniera non abbia chiesto il termine per la partenza volontaria.

1.4 Quando avviene un rimpatrio forzato?

A seguito dell'individuazione di una persona straniera irregolarmente presente sul territorio e della conseguente adozione di un provvedimento di espulsione, le Autorità statali possono fissare un termine (la Direttiva rimpatri prevede tra i 7 e i 30 giorni, ma a certe condizioni il termine può essere prorogato) entro il quale la persona è tenuta a lasciare volontariamente il territorio statale. L'allontanamento volontario dal territorio dovrebbe essere, di regola, preferito al rimpatrio forzato.

Tuttavia, il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 convertito dalla legge 5 maggio 2023, n. 50 recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare" (d'ora in poi decreto-legge 20/2023) ha abrogato la previsione, al comma 2 dell'articolo 12 del D.P.R. n. 394 del 1999, secondo la quale il Questore, in caso di rifiuto del permesso di soggiorno, concedeva un termine non superiore a 15 giorni per lasciare volontariamente il territorio nazionale, prima di procedere, in caso di inottemperanza all'invito, all'adozione del provvedimento di espulsione.

In linea generale, qualora la persona straniera non rispetti l'ordine di lasciare il territorio verrà attivata la procedura di attuazione di un rimpatrio forzato. Quest'ultima non è disciplinata nella Direttiva rimpatri: i relativi tempi e modi sono regolati dal diritto interno e variano, dunque, da Stato a Stato. Gli ordinamenti sono tuttavia vincolati, in particolare relativamente al ricorso alla detenzione amministrativa in vista del rimpatrio e alle modalità di svolgimento delle operazioni di rimpatrio forzato, al rispetto degli standard internazionali e delle norme europee, che saranno approfonditi in seguito (cfr. *infra*, Capitolo 3).

La disciplina delle fasi che precedono un'operazione di rimpatrio forzato, intesa come allontanamento fisico dal territorio, è prevista dall'articolo 14 del T.U. Imm., che prevede la possibilità di effettuare immediatamente il rimpatrio forzato oppure, in determinati casi, di privare la persona straniera della sua libertà personale nel periodo di tempo necessario alla preparazione e organizzazione del ritorno (in linea generale, comunque, non superiore a 90 giorni; periodo prorogabile per altri 45 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri).

Il trattenimento dovrebbe costituire un'*extrema ratio*, dovendo la Pubblica Amministrazione ordinariamente preferire forme meno invasive di limitazione della libertà, quali ad esempio la consegna del passaporto o l'obbligo di dimora.

Il T.U. Imm. prevede l'obbligo di sottoporre al vaglio giurisdizionale il rimpatrio prima che venga effettuato (articolo 13), garantendo, inoltre, alla persona straniera alcuni diritti imprescindibili, quali, ad esempio, la comprensibilità dell'intera procedura e l'assistenza di un difensore, anche avvalendosi del patrocinio a spese dello Stato¹.

1.5 Come avviene una operazione di rimpatrio forzato?

Le operazioni di rimpatrio forzato possono avvenire via mare, via terra (treno o autobus) o tramite vettore aereo. Le presenti Linee guida fanno riferimento a quest'ultima modalità. Molte delle indicazioni, peraltro, hanno validità generale e possono, dunque, trovare applicazione anche ai rimpatri forzati via mare o via terra (che possono, nondimeno, richiedere indicazioni specifiche differenti o aggiuntive).

Operazioni nazionali

I rimpatri tramite vettore aereo possono essere organizzati da un singolo Stato. In tal caso spetterà alle Autorità di questo ottenere il consenso e la cooperazione dello Stato di destinazione del rimpatrio, organizzare il servizio di scorta e l'eventuale presenza di altro personale (medici e/o infermieri, interpreti e/o mediatori culturali), prevedere la presenza di monitor. Sono le Autorità dello Stato di partenza a essere responsabili dell'accertamento delle condizioni che permettono il rimpatrio, ivi comprese quelle mediche (verificando che le persone da rimpatriare siano in condizioni di salute adeguate).

¹ Il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 convertito dalla legge 5 maggio 2023, n. 50 ha abrogato l'obbligo di convalida giurisdizionale dell'accompagnamento coattivo alla frontiera nei casi di espulsione giudiziale disposta a titolo di misura di sicurezza (articolo 15 T.U. Imm.), di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (articolo 16 T.U. Imm.) e nelle altre ipotesi in cui sia disposta come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale.

I rimpatri tramite vettore aereo ad opera di uno Stato singolo possono avvenire utilizzando normali voli di linea. Questa modalità è scelta quando il rimpatriando è uno solo o il numero dei rimpatriandi è comunque esiguo. In Italia questo tipo di operazione fa capo alla Questura competente (sarà questa a individuare il vettore, acquisire i documenti di viaggio, effettuare la valutazione dei rischi, ecc.), la quale farà richiesta di un servizio di scorta formato da almeno due operatori (di cui uno dello stesso sesso del/la rimpatriando/a) alla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno. È prevista una notifica alle compagnie aeree interessate.

Quando il numero delle persone da rimpatriare è più elevato e gli accordi con il Paese di rimpatrio lo consentono, il rimpatrio forzato avviene tramite voli dedicati (voli *charter*). Le operazioni tramite voli *charter* sono organizzate, in Italia, dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno che provvede a organizzare e coordinare il dispositivo di scorta, nonché la partecipazione di personale medico e infermieristico di polizia, ottiene il consenso dello Stato di destinazione e degli eventuali Paesi di transito e intrattiene i rapporti, anche di natura logistico-organizzativa, con l'organismo di monitoraggio qualora quest'ultimo, sulla base delle informazioni precedentemente e obbligatoriamente ricevute, decida di monitorare l'operazione.

Operazioni congiunte coordinate da Frontex

Un'operazione di rimpatrio forzato mediante volo *charter*, oltre che realizzata da un singolo Stato (*National Forced Return Operation - NFRO* o *NRO*), può essere anche congiunta (*Joint Return Operation - JRO*). Quest'ultimo tipo di operazione si ha quando con uno stesso vettore vengono rimpatriate persone straniere espulse da più Stati membri dell'UE (o Stati associati). L'ipotesi è specificatamente disciplinata nella decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 n. 573 (vedi *supra*, Capitolo 1). In tal caso l'operazione è organizzata da uno Stato membro (*Organizing Member State - OMS*) e altri Stati partecipano all'operazione (*Participating Member State - PMS*).

Il ruolo dell'OMS consiste nel preparare e gestire l'operazione assicurando la presenza di personale adeguato. L'OMS acquisisce il consenso dal Paese di destinazione e definisce le modalità operative d'intesa con gli Stati membri partecipanti; inoltre, sceglie il vettore aereo e fornisce il personale me-

dico e infermieristico e gli eventuali interpreti e/o mediatori culturali. Il personale di scorta, invece, è fornito da tutti gli Stati partecipanti. Il capo della scorta dell'OMS è posto a capo dell'operazione.

I rimpatriandi provenienti dai diversi Paesi partecipanti raggiungono, assieme alle rispettive scorte, un *hub* localizzato nell'OMS. I Paesi di partenza sono responsabili delle operazioni preliminari (acquisizione dei documenti di viaggio, condizioni di salute adeguate al viaggio, ecc.) e sono tenuti a fornire all'OMS informazioni su eventuali rischi/criticità.

Le operazioni congiunte di rimpatrio forzato sono realizzate con il supporto di Frontex; in questo caso trova applicazione per tutti i partecipanti il Codice di condotta adottato dall'Agenzia e aggiornato nel 2018. L'OMS informa Frontex dell'intenzione di organizzazione un'operazione di rimpatrio forzato congiunta e Frontex coordina le richieste di partecipazione di altri Stati. Un coordinatore Frontex partecipa all'operazione e assicura il rispetto di quanto previsto dal Codice di condotta. Nel maggio del 2016 Frontex ha altresì pubblicato la Guida alle operazioni di rimpatrio congiunte coordinate da Frontex e realizzate tramite vettore aereo. La Guida è stata sviluppata, in conformità all'articolo 2 del Codice di condotta, con la finalità di semplificare e rendere omogenea l'organizzazione di tali operazioni a livello europeo.

Il 25 gennaio 2022 per la prima volta Frontex ha organizzato un'intera operazione di rimpatrio forzato assumendo un ruolo di primo piano nella realizzazione delle attività preliminari come il reperimento del vettore e il contatto con le Autorità del Paese di rimpatrio.

Le operazioni “collecting” con la partecipazione del Paese di destinazione

Occorre, infine, dare conto della modalità di svolgimento delle operazioni di rimpatrio forzato detta *Collecting Return Operation (CRO)*. In questa ipotesi, il vettore aereo e il personale di scorta sono forniti dal Paese di destinazione (il personale di scorta riceve generalmente una formazione da Frontex per l'attuazione dei CRO). Le norme applicabili alle operazioni di rimpatrio forzato condotte da Stati membri dell'UE (comprese, ad esempio, quelle relative all'uso di mezzi di coercizione) devono essere rispettate. Almeno un rappresentante di uno degli Stati UE di partenza e un monitor europeo sono presenti durante il volo.



Approfondimento

Il Pool europeo dei monitor

Il Pool europeo dei monitor è stato istituito in base all'articolo 29 del regolamento UE 1624 del 2016 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea (Frontex) che prevede l'istituzione di una riserva di osservatori del rimpatrio forzato.

Nel regolamento UE 1896 del 2019, che ha sostituito il regolamento UE 2016/1624, il Pool è disciplinato nell'articolo 51.

Gli "osservatori europei" sono chiamati su richiesta degli Stati membri qualora questi ultimi per una determinata operazione di rimpatrio non dispongano di un monitor nazionale. I monitor del Pool europeo ricevono una formazione specifica per tale compito. Si tratta comunque di soggetti che, come prescrive la norma, svolgono già, a livello nazionale, attività di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 6, della Direttiva 2008/115/CE.

Possono essere nominati in qualità di osservatori per il rimpatrio forzato della riserva anche gli osservatori dei diritti fondamentali dell'Agenzia (impiegati come personale statuario).

1.6 Quali sono le fasi di una operazione di rimpatrio forzato?

Le operazioni di rimpatrio forzato si dividono in fasi che in ordine cronologico scandiscono i vari passaggi della procedura di allontanamento.

Si tratta di una schematizzazione adottata a livello europeo utile a individuare in ogni momento della procedura il quadro legale di riferimento, le attività realizzate, gli attori e le relative responsabilità, i diritti e le garanzie da assicurare ai cittadini stranieri.

I - Fase del trattenimento

In base alla Direttiva rimpatri, la persona straniera da rimpatriare prima dell'operazione può essere detenuta per un periodo di tempo il cui ter-

mine massimo è stabilito dalla legislazione nazionale di ogni Stato membro e comunque non superiore a sei mesi, eccezionalmente prolungabili fino a 18 mesi.

L'articolo 14 del T.U. Imm. stabilisce che, in linea generale, qualora non sia possibile eseguire immediatamente l'espulsione o il respingimento, in determinate ipotesi e al solo scopo di organizzare il viaggio e accertare l'identità della persona, il cittadino straniero sottoposto a una procedura di rimpatrio forzato sia trattenuto presso un apposito Centro per un massimo di 90 giorni (termine ridotto a 45 nel caso in cui lo straniero sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di 90 giorni). Tale periodo è prorogabile per altri 45 giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

Nel caso in cui non vi sia disponibilità di posti nei Centri dedicati e il Giudice di Pace esprima la propria autorizzazione, lo straniero espulso, destinatario di un provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica può essere trattenuto temporaneamente *in strutture diverse* (dagli appositi Centri) e *idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza e successivamente, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato* (articolo 13 comma 5 bis T.U. Imm.).

La legge prevede un generale divieto di trattenere le persone che versano in condizioni di salute o di vulnerabilità incompatibili con l'ingresso e la permanenza nella struttura detentiva, a prescindere dalla loro espellibilità dal territorio italiano. A tal fine, il Prefetto del luogo ove ha sede il Centro provvede, attraverso la stipula di un protocollo d'intesa, al coordinamento con strutture sanitarie pubbliche per le visite mediche di accertamento dell'idoneità alla vita in comunità ristretta (articolo 3 della direttiva adottata con decreto del Ministro dell'Interno in data 19 maggio 2022 recante "Criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni"; articolo 7 d.lgs 142/15).

L'eventuale fase di detenzione che precede l'avvio dell'operazione di rimpatrio forzato non è ricompresa nell'obbligo di monitoraggio di cui all'ar-

articolo 8, paragrafo 6 della Direttiva rimpatri. I luoghi nei quali avviene la privazione della libertà di una persona straniera in vista del suo rimpatrio forzato sono nondimeno oggetto di monitoraggio da parte del GNPL in quanto Meccanismo Nazionale di Prevenzione (NPM) ai sensi del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione contro la Tortura (OPCAT), e, in generale, in base al mandato nazionale.

Nel sistema di monitoraggio stabilito dal Garante nazionale il trattenimento è pertanto parte integrante della procedura di rimpatrio forzato e può essere oggetto di monitoraggio anche mediante un'analisi documentale - anche *ex post* - degli atti contenuti nel fascicolo personale dei cittadini stranieri destinatari della procedura di rimpatrio.

II - Fase pre-ritorno

Tale fase ha origine circa 24 ore prima della partenza dal luogo in cui è trattenuto il cittadino straniero che deve essere rimpatriato, copre le attività realizzate nel Centro di trattenimento nelle ore antecedenti alla partenza e il trasferimento del rimpatriando all'aeroporto/porto/stazione terrestre del vettore prescelto o, se del caso, presso una struttura detentiva di 'appoggio' ad esso limitrofa.

In tale fase riveste particolare importanza la comunicazione di avvio dell'operazione effettuata all'interessato sotto il profilo della tempistica, del contenuto, delle modalità e delle professionalità impiegate a tale scopo.

Assumono, altresì, fondamentale rilevanza il colloquio con lo staff medico del Centro per indicazioni circa eventuali terapie in corso e la possibilità di comunicazione con l'esterno al fine di consentire al rimpatriando di entrare in contatto con le persone di riferimento affettivo e con il proprio difensore.

Un altro momento di primaria importanza è costituito dalla consegna degli effetti personali requisiti al momento dell'ingresso nella struttura di trattenimento amministrativo.

**In breve...****FASE PRE-RITORNO****I luoghi di origine delle operazioni di rimpatrio forzato²**

Centri di permanenza per i rimpatri
Strutture idonee dell'Autorità di pubblica sicurezza
Locali idonei presso gli uffici di frontiera
Istituti penitenziari
Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza

Gli interlocutori

Ufficio Immigrazione della Questura
Responsabili e personale della struttura di trattenimento (Polizia e Ente gestore)
Dispositivo di sicurezza incaricato del trasferimento nazionale
Staff medico

III - Fase pre-partenza

Questa fase può cominciare presso il luogo di trattenimento temporaneo o presso la stazione di partenza del vettore e si prolunga fino all'imbarco nel mezzo di trasporto utilizzato per il rimpatrio.

Nelle prassi del contesto italiano questa fase generalmente coincide con la presa in carico dei rimpatriandi da parte degli operatori di scorta incaricati di effettuare il trasferimento internazionale.

Include ad esempio 1) il *briefing* del personale della scorta, 2) i controlli preventivi di sicurezza effettuati sui rimpatriandi e sui loro bagagli da parte della scorta internazionale, 3) l'etichettatura dei bagagli da stivare, 4) le audizioni consolari.

² Il decreto-legge 20/2023 ha stabilito la possibilità di trattenimento dei richiedenti asilo, in determinati casi, presso i centri di cui all'articolo 10 ter, comma 1, del T. U. Imm. o in strutture analoghe sul territorio nazionale, per il tempo strettamente necessario all'accertamento del diritto ad entrare nel territorio dello Stato.

**In breve...****FASE PRE-PARTENZA****I luoghi**

Le sale di attesa presso il centro di trattenimento temporaneo
I locali e le aree di sosta presso l'aeroporto/porto/stazione di partenza del vettore

Gli interlocutori

Dispositivo di sicurezza incaricato del trasferimento nazionale
Responsabile e scorta internazionale incaricata del trasferimento nel Paese di rimpatrio
Responsabili e personale della struttura temporanea di trattenimento (Polizia e Ente gestore)
Staff medico

IV - Fase di viaggio

Tale fase inizia al termine dell'imbarco sul vettore prescelto, copre la durata del viaggio in aereo o nel mezzo terrestre/navale utilizzato e termina con l'arrivo nel Paese di destinazione (compresi gli eventuali scali in uno Stato terzo).

In caso di trasferimento aereo, secondo quanto previsto dal diritto internazionale (in particolare dalla Convenzione di Tokyo del 14 settembre 1963), a partire dal momento in cui vengono chiuse le porte dell'aeromobile e fino alla loro apertura, responsabile della sicurezza a bordo è il comandante.

Come indicato in vari documenti dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile, tuttavia, in caso di presenza a bordo di persone da rimpatriare, il comandante si rimette alle valutazioni del Capo scorta rispetto alla necessità di utilizzo di strumenti di contenzione.

V - Fase di arrivo

Copre il periodo che va dall'arrivo nel Paese di destinazione alla consegna dei rimpatriandi alle Autorità di questo.

Secondo quanto previsto dalla decisione 573/2004/CE la consegna dei rimpatriandi dovrebbe avvenire al di fuori dell'aeromobile (all'uscita della

passerella o in appositi locali all'interno dell'aeroporto, come sia ritenuto più opportuno).

Nelle Linee guida del 2016 per i voli congiunti di rimpatrio coordinati da Frontex è prevista anche la Fase di volo di ritorno con regole specifiche in caso di rimpatriandi che non sono stati accettati da parte delle Autorità del Paese di destinazione. Inoltre, è fissato il principio per cui nel volo di ritorno è convocato un *debriefing* che vede la partecipazione del Capo scorta, dei monitor, di eventuali osservatori e rappresentanti Frontex presenti.

VI - Fase post-ritorno

È la fase successiva alla consegna alle Autorità del Paese di destinazione. Anche questa fase, come quella del trattenimento, non è ricompresa nell'obbligo di monitoraggio di cui all'articolo 8, paragrafo 6 della Direttiva rimpatri. Tuttavia, l'opportunità di instaurare forme di collaborazione, in particolare attraverso lo scambio di informazioni con organismi di garanzia dei Paesi di arrivo è vista con favore dal GNPL che, il 7 marzo 2022, ha sottoscritto un primo accordo di cooperazione con il Difensore pubblico della Georgia, e, successivamente, il 13 luglio 2023, un ulteriore accordo con l'Ombudsperson dell'Albania. Tali intese sono finalizzate alla realizzazione di monitoraggi congiunti che rendono possibile verificare il rispetto dei diritti fondamentali anche nel periodo immediatamente successivo alla consegna delle persone rimpatriate alle Autorità locali.

1.7 Qual è il ruolo delle scorte nelle operazioni di rimpatrio forzato?

Le scorte sono costituite da personale delle forze di Polizia responsabili dell'accompagnamento delle persone straniere oggetto di un provvedimento di rimpatrio forzato. Eseguono le decisioni degli organi statali competenti. Loro compito è assicurare che l'operazione di rimpatrio forzato avvenga in sicurezza e in osservanza delle norme applicabili. Il personale di scorta è chiamato ad applicare le misure di sicurezza necessarie al re-

colare svolgimento dell'operazione e dirette ad evitare che i rimpatriandi non causino pericoli per sé o per altri. Nel farlo, è tenuto al pieno rispetto, in ogni fase della procedura di rimpatrio, dei diritti delle persone straniere da rimpatriare.

I compiti principali delle scorte comprendono:

- l'esecuzione dell'operazione di rimpatrio forzato in osservanza di quanto previsto nelle norme applicabili;
- la garanzia della sicurezza di tutte le persone coinvolte nell'operazione e l'eventuale uso proporzionale della forza in ultima istanza;
- la trasmissione ai rimpatriandi di informazioni relative all'operazione di rimpatrio forzato;
- la valutazione dei rischi connessi all'operazione di rimpatrio forzato;
- l'attuazione del piano di sorveglianza durante il volo;
- la consegna della persona straniera rimpatriata alle Autorità competenti dello Stato di destinazione.

In breve...



Uso della forza e misure coercitive

Nel corso dell'operazione, qualora le circostanze lo richiedano e sussistano i presupposti previsti dalla legge, sulla base di un'approfondita e individuale valutazione del rischio, la scorta può decidere l'applicazione della forza e dei mezzi di coercizione che, nella prassi italiana, sono limitati alle *velcro strap handcuff*, ovvero fasce di tessuto ricoperte di velcro utilizzate per l'immobilizzazione dei polsi e, in casi particolari, al *bodycuff*, ovvero una cintura che, integrata con gli accessori in dotazione, consente un controllo graduabile degli arti inferiori e superiori.

Comunicazione e informazione

Anche al fine di prevenire situazioni di tensione che potrebbero determinare l'impiego della forza, gli operatori di scorta forniscono al rimpatriando che hanno in carico informazioni chiare ed esaustive in merito a ogni fase e aspetto della procedura (inclusi trasferimenti e tappe del viaggio), alla

realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sugli effetti personali, al possibile utilizzo di misure coercitive in caso di necessità e, in base al Codice di condotta Frontex, circa la possibilità di presentare reclamo per un maltrattamento subito durante l'operazione.

Verifica del bagaglio e degli effetti personali

Le persone da rimpatriare e i loro bagagli sono sottoposti, prima dell'imbarco, a una minuziosa verifica. Qualsiasi oggetto considerato pericoloso o impiegabile, anche in maniera impropria, per commettere atti di violenza rivolti a sé stessi o a terzi deve essere imbarcato in stiva. In base ai Protocolli operativi della Polizia di Stato il denaro e gli effetti personali di maggior valore (telefoni cellulari, oggetti preziosi, ecc.) sono raccolti in singole buste nominative e vengono custoditi in cabina per essere riconsegnati ai relativi proprietari immediatamente dopo essere giunti a destinazione.

Controlli di sicurezza legati all'uso delle toilettes

Viene effettuata una bonifica preventiva dei servizi igienici da utilizzare. Le scorte sono tenute a effettuare un controllo anche durante l'espletamento delle necessità fisiologiche, pur nel rispetto della privacy del rimpatriando.

Il numero delle persone di scorta varia a seconda del numero dei rimpatriandi e della valutazione del rischio; generalmente il rapporto minimo è di due operatori di Polizia per ciascuna persona da rimpatriare. Nel caso in cui fra i rimpatriandi vi siano donne, è richiesta la presenza di personale femminile nella scorta.

Prima dell'avvio dell'operazione il Capo scorta o un suo delegato si rivolgono ai rimpatriandi fornendo loro informazioni sull'operazione, sulla destinazione e la durata del volo e su eventuali scali intermedi.

Nelle operazioni congiunte il responsabile di tutta l'operazione è il Capo scorta dello Stato organizzatore (OMS). Ognuno degli Stati partecipanti ha un proprio Capo scorta che tiene i contatti con il responsabile di

tutta l'operazione. Al termine di un'operazione - sia nazionale che congiunta - ogni Capo scorta è tenuto a fornire un rapporto scritto che riferisca di eventuali incidenti nonché dell'eventuale utilizzo di mezzi di coercizione.

Non vi è un sistema europeo unico di selezione e addestramento del personale di scorta. In genere, il personale di scorta ha ricevuto la formazione standard di un agente di Polizia integrata da una formazione più specifica quale componente di scorta in operazioni di rimpatrio forzato. È necessario che il personale di scorta abbia ricevuto, come minimo, un addestramento relativo all'uso della forza e di mezzi di coercizione, alle tecniche di *de-escalation*, alle procedure di emergenza e al primo soccorso.

1.8 Ulteriori professionalità

Staff sanitario

In ogni fase di un'operazione di rimpatrio organizzata mediante voli *charter* è garantita l'assistenza sanitaria mediante la presenza di un medico e di un infermiere.

Su segnalazione della Questura che ha disposto l'allontanamento del cittadino straniero e dietro valutazione della Direzione centrale di sanità del Dipartimento della pubblica sicurezza, la scorta sanitaria può essere prevista anche nel caso di rimpatrio mediante volo di linea.

In Italia nelle operazioni di rimpatrio forzato viene impiegato, a tal fine, personale di polizia appartenente ai ruoli tecnici della Polizia di Stato.

Al fine di assicurare un'adeguata assistenza nel corso dell'operazione, una copia della scheda sanitaria è consegnata dall'Ente gestore del Centro al medico della Polizia di Stato del dispositivo di scorta, se previsto. Inoltre, il gestore fornisce al personale di accompagnamento la necessaria copertura farmacologica almeno fino alla conclusione della procedura di rimpatrio o per un tempo superiore e comunque secondo la prescrizione del medico (articolo 3 della direttiva adottata con decreto del Ministro dell'interno in data 19 maggio 2022 recante "Criteri per l'organizzazione

dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni").

Professionalità linguistiche e di supporto psicologico

Nell'ottica di garantire il diritto a comprendere e a esprimersi in capo ai rimpatriandi, la decisione 573/2004/CE prevede la presenza di personale linguistico.

Inoltre, alcuni Stati integrano il dispositivo di scorta con professionalità in grado di offrire servizi di supporto socio-psicologico e formate a gestire eventuali crisi ed escandescenze.

In Italia tali professionalità non sono state ancora previste, ma il Garante nazionale ne raccomanda l'impiego.

Capitolo 2

Il monitoraggio dei rimpatri forzati

2.1 L'obbligo di avere un sistema efficace di monitoraggio dei rimpatri forzati

L'articolo 8, paragrafo 6 della Direttiva rimpatri stabilisce che "Gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati".

I modi nei quali gli Stati membri dell'UE hanno scelto di attuare tale obbligo sono diversi. In alcuni, il compito è stato affidato a organismi indipendenti quali i Meccanismi Nazionali di Prevenzione (NPM) o i Difensori Civici (*Ombudspersons*). In altri, il ruolo è stato assunto da uffici o strutture non indipendenti in quanto facenti capo al potere esecutivo.

Pur limitandosi la norma a stabilire che il meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati debba essere "efficace", questa è stata intesa nel senso che tale meccanismo debba essere, oltre che efficiente, idoneo ad assicurare il rispetto dei diritti umani dei rimpatriandi, richiamati nella stessa Direttiva rimpatri. In questo senso, i meccanismi in questione, purché indipendenti, rientrano fra i mezzi di garanzia dei diritti umani che diverse Convenzioni internazionali sui diritti umani impongono, espressamente o implicitamente, di avere e di fare funzionare.

Fra le Convenzioni che prevedono specificamente l'esistenza e l'efficace funzionamento di mezzi di garanzia dei diritti umani va segnalato l'OPCAT (Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura) che, oltre a istituire un organo internazionale di prevenzione della tortura (l'SPT - *Subcommittee on prevention of torture*), impone agli Stati parti l'istituzione di altrettanti *National Preventive Mechanisms* (NPM), con il compito di monitorare il rispetto dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. L'NPM italiano è il Garante nazionale dei diritti

delle persone private della libertà personale (GNPL), al quale è stato affidato il compito ulteriore di monitorare le operazioni di rimpatrio forzato secondo quanto previsto nella Direttiva rimpatri.

2.2 L'affidamento del monitoraggio dei rimpatri forzati al GNPL

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL), così come rinominato dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (originariamente “Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”), è un’Autorità collegiale formata da tre componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentite le Commissioni Parlamentari competenti. È stato istituito con il decreto-legge 23 dicembre 2013 n.146, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, ed è diventato operativo nel marzo del 2016, a seguito della nomina del Collegio e della costituzione dell’Ufficio.

Il quadro normativo entro cui opera è il risultato di una pluralità di fonti. Innanzitutto, le sue competenze sono definite dall’atto istitutivo summenzionato. Questo attribuisce, tra l’altro, al GNPL il compito di visitare le strutture dedicate alla detenzione amministrativa dei cittadini stranieri sottoposti a una misura di rimpatrio previste dall’articolo 14 del T.U. Imm. (attualmente si tratta dei *Centri di permanenza per i rimpatri*). Ruolo e poteri del Garante in tali centri sono stati ribaditi anche nel decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 che ha esteso il numero di strutture previste per il trattenimento delle persone da rimpatriare. Il successivo decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha stabilito la competenza del GNPL anche in ordine ai locali di cui all’articolo 6, comma 3-bis, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero agli *hotspot* e ai *Centri governativi di prima accoglienza*.

Inoltre, il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha introdotto la possibilità

per le persone migranti trattenute di presentare istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale (articolo 14 comma 2 bis del T.U. Imm.).

La seconda fonte che definisce le competenze del GNPL è il Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia il 3 aprile 2013, avendo l'Italia comunicato alle Nazioni Unite, per via diplomatica, il 25 aprile 2014, che il proprio NPM è il GNPL, come espressamente previsto anche della norma istitutiva del Garante in virtù della modifica apportata dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130. In base all'OPCAT ogni Stato parte è tenuto a dotarsi di un meccanismo indipendente di controllo delle situazioni di privazione della libertà, sia *de jure* sia *de facto*. Gli NPM devono avere accesso a tutti i luoghi di privazione della libertà, intendendo per privazione della libertà ogni forma di detenzione, imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo. Questa previsione comprende la detenzione amministrativa delle persone straniere nei Centri di permanenza per i rimpatri o in ogni altro luogo che alla persona straniera non è consentito lasciare volontariamente.

La terza fonte che stabilisce le competenze del GNPL è la Direttiva rimpatri. Nel 2014 l'Unione europea ha aperto nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione (2014/2235), per non corretto recepimento della Direttiva in questione, con particolare riferimento alla mancata implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati in conformità con l'articolo 8, par. 6 della Direttiva. Poiché nel frattempo era stato istituito il GNPL, è stato affidato a quest'ultimo il compito di realizzare il sistema in questione, ritenendosi che questo avesse, in base al suo atto istitutivo, le caratteristiche strutturali e funzionali per svolgere tale ruolo. La Commissione europea, dopo avere verificato che fosse stato designato un organismo di monitoraggio al tempo stesso indipendente e dotato di capacità operative adeguate, ha chiuso, nel luglio 2017, la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

Al fine di incrementare la propria capacità di monitoraggio, a partire dal 2017 il Garante nazionale ha dato avvio alla Rete nazionale di monito-

raggio che vede coinvolti i componenti dell'ufficio del Garante nazionale e alcuni Garanti regionali e comunali, incluso il personale appartenente ai vari staff.

Per quanto riguarda il monitoraggio della fase di trattenimento, si consideri, altresì, che il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, prevede che il Garante nazionale possa delegare, per un massimo di sei mesi, i garanti territoriali per l'esercizio delle proprie funzioni relativamente alle strutture sanitarie, sociosanitarie e assistenziali, alle comunità terapeutiche e di accoglienza, per adulti e per minori, nonché alle strutture di cui alla lettera e) dell'articolo 7 comma 5 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Cpr, *hotspot* e Centri governativi di prima accoglienza), quando particolari circostanze lo richiedano.

2.3 Il monitoraggio dei rimpatri forzati

L'avvio dell'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati da parte del GNPL ha richiesto, in via preliminare, la predisposizione di indirizzi per operare e la formazione di una squadra di monitor con competenze adeguate.

Quanto allo svolgimento del monitoraggio, il GNPL individua, a campione, le operazioni da monitorare. Ciò presuppone l'instaurazione di una collaborazione con l'Amministrazione competente (la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza) che, con cadenza quotidiana, trasmette al GNPL le informazioni concernenti le operazioni di rimpatrio forzato organizzate sul territorio nazionale. Il GNPL invia (generalmente) una delegazione composta da almeno due monitor supportati da un mediatore culturale. La notifica di un monitoraggio ai servizi responsabili del Dipartimento della Polizia di Stato avviene solo nelle ore immediatamente precedenti l'operazione stessa e per motivi strettamente organizzativi, ovvero per assicurarsi che ci sia posto a bordo del vettore.

Il Garante nazionale e i garanti territoriali, eventualmente accompagnati da uno o più componenti o dipendenti del proprio ufficio, accedono al Centro senza necessità di preventiva autorizzazione.

Inoltre, previa tempestiva segnalazione alla Prefettura al Centro accedono i componenti o il personale dipendente dell'ufficio del Garante nazionale delle persone private della libertà personale e i monitor appositamente incaricati dal Garante nazionale nell'esercizio delle proprie funzioni di cui all'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva rimpatri (articolo 7 della direttiva adottata con decreto del Ministro dell'interno in data 19 maggio 2022 recante "Criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni").

Durante il monitoraggio il monitor ha pieno accesso ai luoghi, alle informazioni e alle persone coinvolte nelle operazioni di rimpatrio, siano esse persone migranti in procinto di essere rimpatriate o operatori di scorta o personale sanitario. I monitor assistono a ogni fase dell'operazione: dai controlli di sicurezza alla preparazione degli effetti personali, dalle audizioni consolari - laddove siano previste lo stesso giorno dell'operazione - alla distribuzione di pasti e bevande. Monitorano le comunicazioni che avvengono tra rimpatriandi e il personale operante e prestano particolare attenzione all'uso della forza e all'uso dei mezzi di costrizione. L'attività di osservazione è orientata da un'apposita *checklist* che, sulla base di standard europei e internazionali, individua le aree di attenzione (cfr. *infra*, Capitolo 3), gli aspetti strutturali e procedurali di maggiore rilievo e le informazioni che devono essere acquisite per poter valutare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a rimpatrio forzato.

In esito all'attività di monitoraggio, il GNPL invia all'Autorità responsabile un rapporto che solitamente riguarda diverse operazioni di rimpatrio effettuate in un determinato arco temporale. Il rapporto, dopo essere stato tenuto riservato per un periodo di tempo, viene pubblicato sul sito del GNPL insieme all'eventuale risposta dell'Amministrazione. Dall'aprile del 2017 il lavoro del GNPL, quale organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati, riceve il supporto di risorse finanziarie aggiuntive messe a disposizione dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione del Ministero dell'Interno tramite apposite iniziative progettuali. Tale opportunità, oltre a consentire il potenziamento delle attività di monitoraggio attraverso il reclutamento di esperti che affiancano il personale del GNPL, ha reso possibile la costruzione della Rete nazionale di monitoraggio e la realizzazione dei necessari percorsi formativi per addetti al monitoraggio.

Inoltre, il GNPL dal 2016 aderisce al Pool europeo dei monitor organizzato dall'Agenzia Frontex con propri rappresentanti (attualmente due) i quali, in tale veste, partecipano al monitoraggio di operazioni organizzate da altri Paesi europei.

2.4 Il ruolo del monitor

Compito dei monitor di una operazione di rimpatrio forzato è di verificare che l'operazione sia condotta in maniera umana e rispettosa dei diritti della persona da rimpatriare, secondo quanto stabilito nelle norme interne e negli standard nazionali, europei e internazionali in materia di diritti umani. Il monitor dovrà osservare, prendere appunti, stendere una relazione sull'attività svolta, illustrare gli aspetti di criticità riscontrati e formulare proposte di raccomandazione. Il suo ruolo deve essere svolto in maniera indipendente dall'Autorità che attua l'operazione di rimpatrio forzato.

I compiti principali del monitor sono i seguenti:

- osservare che i rimpatriandi siano trattati umanamente e nel rispetto dei loro diritti e, in particolare, che il ricorso alla forza o a misure di coercizione, quando ha luogo, sia effettuato nei casi e nei modi previsti dalla normativa e risponda pienamente ai criteri di necessità e proporzionalità (cfr. *infra*, Capitolo 3);
- acquisire informazioni, incluse quelle relative alle situazioni di vulnerabilità e alle condizioni di salute dei rimpatriandi e prendere appunti sullo svolgimento della procedura, su eventuali episodi specifici e su qualunque fatto ritenuto rilevante;
- essere presente in tutti i luoghi in cui si svolgono le diverse fasi dell'operazione di rimpatrio (oltre che sul vettore aereo, nei luoghi di attesa, durante i controlli di sicurezza, ecc.), senza ostacolare l'efficacia o compromettere la sicurezza dell'operazione;
- riferire tempestivamente al Capo scorta situazioni che possono determinare la sospensione del rimpatrio;
- elaborare e consegnare al Garante nazionale un resoconto dettagliato dell'attività di monitoraggio svolta.

Nello svolgimento di tali compiti il monitor, oltre a essere sempre cortese nei confronti di tutte le persone coinvolte nell'operazione, terrà una condotta e un atteggiamento imparziali e non discriminatori e prenderà nota di tutte le informazioni rilevanti con la medesima cura.

Il monitor è tenuto alla confidenzialità in ordine alle informazioni raccolte nello svolgimento del monitoraggio: queste dovranno essere riferite soltanto alle persone destinate a riceverle in base alle regole applicabili.

Il monitor è tenuto a svolgere con professionalità i compiti in vista dei quali è stato adeguatamente formato, a conoscere il quadro di regole entro le quali la sua attività s'inquadra, le Linee guida in materia e, infine, a essere in condizioni fisiche, mentali ed emotive pienamente adeguate al compito da svolgere.

Se il monitor è del parere che vi siano delle irregolarità nello svolgimento dell'operazione di rimpatrio forzato, ne dovrà informare al più presto, o appena possibile, il responsabile della scorta. In nessun caso dovrà interferire nella gestione dell'operazione da parte del personale di scorta.

Nel caso di operazioni congiunte, se un rimpatriando manifesta la volontà di presentare un reclamo in ordine al trattamento ricevuto, la circostanza dovrà essere riferita al responsabile della scorta, che è tenuto a informare il rimpatriando in ordine alle modalità di reclamo (articolo 111 del Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019). Compito del monitor è di prendere accuratamente nota, segnalando eventuali irregolarità della procedura.



In breve...

Il buon monitor:

È un buon ascoltatore

È attento ai dettagli

Mantiene la concentrazione per periodi prolungati

Mantiene la calma in situazioni di tensione

Non interferisce nello svolgimento delle operazioni

È capace di distacco emotivo

È oggettivo e imparziale

Conosce...

Regole e procedure

Diritti e doveri delle persone coinvolte

Mezzi di contenzione consentiti

Informazioni sul volo

Porta con sé...

La documentazione relativa all'operazione (telegramma operativo, lista dei rimpatriandi e ogni ulteriore documento ricevuto)

Passaporto valido

Visto (sé necessario)

Certificati di vaccinazione (se necessari)

Quaderno e penna

Gilet identificativo

Vestiti di ricambio

Orologio

2.5 La relazione del monitor

Nell'elaborazione delle loro relazioni i monitor dovranno seguire i seguenti principi generali:

Accuratezza

Occorre fare attenzione a riferire in maniera dettagliata e oggettiva i fatti, fornendo le diverse versioni se ve ne sono, distinguendo i fatti dalle opinioni e dalle valutazioni, mettendo in evidenza eventuali contraddizioni e le lacune dovute a mancato accesso alle informazioni rilevanti.

Confidenzialità

Le informazioni raccolte nel corso del monitoraggio devono essere messe a disposizione unicamente delle persone autorizzate a prenderne conoscenza.

Imparzialità e non discriminazione

È importante che la relazione non esprima punti di vista influenzati da posizioni di parte o condizionati da situazioni private. I resoconti forniti non devono essere in alcun modo viziati da pregiudizi o atteggiamenti discriminatori sulla base del sesso, delle nazionalità, della religione o di qualunque altra condizione.

Per quanto attiene al suo contenuto, la relazione del monitor dovrà innanzitutto fornire informazioni sul numero e sulle caratteristiche delle persone rimpatriate. Dovrà, inoltre, fornire informazioni dettagliate su eventuali incidenti avvenuti nel corso dell'operazione, sulle misure attuate a tutela della salute dei rimpatriandi, sull'uso di mezzi coercitivi e sulle ragioni che ne hanno determinato l'applicazione, su eventuali reclami per maltrattamenti subiti nel corso dell'operazione, su ogni prassi risultata essere utile o positiva. È importante distinguere le informazioni di prima mano da quelle riferite da altre persone.

Il GNPL ha elaborato una *checklist* dettagliata per i monitor delle operazioni di rimpatrio forzato. Questi sono chiamati a provvederne alla compilazione e comunque incoraggiati a farne uso costante anche nelle fasi di osservazione e annotazione.

Capitolo 3

Aree di attenzione nel monitoraggio dei rimpatri forzati

3.1. I rimpatri vietati

La facoltà degli Stati di non ammettere persone straniere sul proprio territorio, assieme a quella di non permettere alle persone straniere già presenti sul territorio statale di rimanervi, come si è chiarito, non è assoluta ma va incontro a eccezioni. Le seguenti categorie di persone non possono, secondo quanto previsto dagli standard internazionali, dalle norme dell'UE e dal diritto interno, essere oggetto di un rimpatrio.

I - Rifugiati e richiedenti asilo

In base all'articolo 33, paragrafo 1 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951

“Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche”.

Il principio di *non refoulement*, corollario del “diritto di cercare e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni” di cui all'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani, trova applicazione, oltre che ai rifugiati riconosciuti, ai richiedenti asilo, ovvero a coloro che hanno fatto domanda di asilo e sono in attesa di una decisione definitiva. La prova della minaccia alla libertà o alla sicurezza può essere fondata anche su informazioni credibili relative alla situazione generale in cui versa il Paese di destinazione. Spetta in ogni caso alle Autorità competenti dello Stato territoriale il compito di valutare la fondatezza dei presupposti su cui è fondata la domanda.

Peraltro, in base all'articolo 33, paragrafo 2 della Convenzione di Ginevra, la norma del primo comma non può essere fatta valere da un rifugiato se «per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto Paese».

L'articolo 19 del Testo unico sull'Immigrazione, intitolato "Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili", al comma 1 stabilisce, in linea con quanto previsto nella Convenzione di Ginevra del 1951, che «In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione».

II - Persone che rischiano di essere sottoposte a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti nello stato di destinazione

Il principio di *non refoulement*, oltre che dei rifugiati e dei richiedenti asilo, comporta il divieto di rimpatrio forzato di qualunque persona che corre un rischio di essere sottoposta a tortura nello Stato di destinazione.

Lo stabilisce l'articolo 3, paragrafo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in base al quale "Nessuno Stato parte espellerà, respingerà o estraderà una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura".

Un obbligo analogo, ma esteso anche alle altre "pene o trattamenti inumani o degradanti", è stato affermato dalla Corte Edu, in applicazione dell'articolo 3 della Cedu, che stabilisce che "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

Secondo la giurisprudenza della Corte Edu, in caso di allontanamento di una persona gravemente inferma può sorgere una questione in relazione all'articolo 3 della Convenzione «qualora sia dimostrata l'esistenza di fondati motivi per ritenere che la stessa, sebbene non in imminente pericolo di vita, corra un rischio reale, a causa dell'assenza di cure adeguate nel Paese di destinazione o della mancanza di accesso a tali cure, di essere

esposta a un declino grave, rapido e irreversibile delle sue condizioni di salute comportante intense sofferenze, o a una significativa riduzione dell'aspettativa di vita»³.

L'obbligo di non sottoporre a rimpatrio forzato coloro che corrono un rischio di essere soggetti a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti, a differenza dell'obbligo discendente dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, non prevede eccezioni. L'assolutezza del diritto a non subire torture comporta che il principio di *non refoulement*, laddove sia finalizzato a prevenire tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti, non possa essere "bilanciato" con altri interessi statali.

L'articolo 19 del T.U. sull'immigrazione è stato integrato, per effetto della legge 14 luglio 2017, n. 110 (intitolata "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano"), con una previsione specifica, di cui al comma 1.1 poi modificato per effetto del decreto-legge del 21 ottobre 2020, n. 130, in base alla quale:

«Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani».



Approfondimento

Protezione internazionale

A seguito della richiesta di asilo, può essere riconosciuta, in via amministrativa o giurisdizionale, una **protezione internazionale** o una protezione speciale. Le due forme di protezione internazionale sono lo **status di rifugiato** e la **protezione sussidiaria**, che tutelano in modo efficace il diritto della persona straniera a non fare rientro nel Paese di origine per timore di subire persecuzioni o di essere sottoposta a un danno grave (per rischio di tortura o di morte

³ Sentenza Paposhvili c. Belgio del 13 dicembre 2016 della Grande Camera della Corte Edu.

per un conflitto in corso, ecc.). Alla persona straniera viene riconosciuto il diritto di rimanere in Italia per tutto il tempo necessario, con pieno accesso ai diritti economici e sociali e con la possibilità, a certe condizioni, di conservare il diritto a restare sul territorio nazionale anche qualora cessassero i rischi legati al rientro nel Paese di origine.



Approfondimento

Ulteriori forme di protezione

La **protezione speciale** costituisce una forma di tutela più ridotta che viene riconosciuta quando la persona straniera, in caso di rientro nel suo Paese di origine, sarebbe sottoposta a un rischio di persecuzione, di tortura o di trattamenti inumani o degradanti, ma non vuole o non può accedere ad una forma di protezione internazionale (per esempio a causa dei crimini commessi). La protezione speciale assicura una tutela ridotta e transitoria, ed è stata introdotta dal decreto - legge 113/2018 in sostituzione della protezione umanitaria, che affiancava quella internazionale, consentendo una tutela a una più ampia gamma di persone straniere in condizioni critiche o già avviate verso una proficua interazione con il territorio nazionale. Infine, vi sono altre forme di protezione a favore della persona straniera che versa in particolari condizioni critiche, che consentono - in determinati casi e con effetti temporali molto variabili - il rilascio di: un **permesso per casi speciali** per le vittime del delitto di costrizione o induzione al matrimonio, per le vittime di violenza o di grave sfruttamento, per le vittime di violenza domestica, per le vittime di particolare sfruttamento lavorativo e per i minori o neo maggiorenni coinvolti nel circuito penale; un **permesso di soggiorno per calamità** in caso di contingente ed eccezionale calamità attraversata dal Paese di origine; un **permesso per cure mediche** per chi versa in condizioni di salute di particolare gravità; un **permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile** in casi di azioni particolarmente meritorie.



Il Garante Nazionale raccomanda...

...che siano verificati, anche nell'immediatezza della partenza, gli aggiornamenti relativi alle posizioni giuridiche dei rimpatriandi che hanno presentato una richiesta di protezione, al fine di accertare che il provvedimento di diniego della relativa istanza sia effettivamente definitivo o sia stata rigettata la richiesta di sospenderne gli effetti da parte della competente Autorità giudiziaria.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018).

III - Minori

Il comma 1 bis dell'articolo 19 del T.U. Imm. prevede che:

«In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati».

Il secondo comma dell'articolo 19, alla lettera a, stabilisce invece che «non è consentita l'espulsione degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi» e tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (articolo 19 comma 2 che rimanda all'articolo 13 comma 1 T.U. Imm.).

Approfondimento



I metodi di accertamento dell'età

Il legislatore, con l'entrata in vigore della legge n. 47 del 7 aprile 2017, cosiddetta legge Zampa, ha stabilito una procedura puntuale per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati che fanno ingresso nel nostro Paese, superando definitivamente le prassi di Polizia improntate esclusivamente sull'analisi radiologica del polso. La nuova normativa attribuisce la titolarità della procedura alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni che ha il compito di avviare, in tutti i casi in cui sussista un fondato dubbio sulla minore età di un cittadino straniero, un accertamento socio-sanitario con un approccio multidisciplinare utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età

presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge. Acquisita la relazione sull'accertamento socio-sanitario, nella quale deve essere sempre indicato il margine di errore, il Tribunale per i minorenni emana un provvedimento, motivato e impugnabile, di attribuzione dell'età. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro dieci giorni.



Il Garante Nazionale raccomanda...

Il Garante nazionale ha rilevato un grave *deficit* di attuazione della legge in relazione alla determinazione dell'età dei minori stranieri ravvisando la reiterazione delle prassi preesistenti, senza il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria. Ha, peraltro, constatato la mancata conoscenza delle relative disposizioni sia da parte delle Forze di polizia che della Magistratura onoraria. Pertanto, il Garante nazionale raccomanda che sia avviata ogni opportuna iniziativa in modo che tutti gli attori, che a vario titolo entrano in contatto con una persona straniera nei cui confronti sussista un dubbio rispetto alla minore o maggiore età dichiarata, siano pienamente a conoscenza sia della procedura che deve essere attivata per lo svolgimento, se necessario, degli accertamenti socio-sanitari, sia delle garanzie giuridiche connesse a tutela dell'interessato.

(Relazione al Parlamento 2018)

IV - Donne in gravidanza o che hanno appena partorito

Il secondo comma dell'articolo 19 del T.U. Imm., alla lett. d, stabilisce che non è consentita l'espulsione delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 376 del 2000, ha esteso il divieto di espulsione anche in favore del marito convivente di una donna incinta o che abbia partorito da meno di sei mesi.

V - Persone malate

In base all'articolo 19, comma 2, lett. d-bis del T.U. Imm., non è consentita l'espulsione nei confronti «degli stranieri che versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza». Inoltre, non possono essere espulse le persone che a seguito del rientro nel Paese di origine potrebbero subire un aggravamento della patologia da cui sono affette. Infine, non possono essere espulse le persone affette da patologie per le quali il Paese di destinazione non è provvisto di un Percorso Diagnostico Terapeutico Assistenziale (PDTA) adeguato o non preveda uno standard terapeutico analogo a quello previsto in Italia.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea con una pronuncia del 22 novembre 2022, nella causa C-69/21, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Rechtbank Den Haag (Tribunale dell'Aia, Paesi Bassi), ha statuito che, tenuto conto delle previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, l'articolo 5 della Direttiva rimpatri deve essere interpretato nel senso di escludere la possibilità di adottare «una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento nei confronti di un cittadino di un Paese terzo, il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare e che è affetto da una grave malattia, allorché sussistono gravi e comprovati motivi per ritenere che, in caso di rimpatrio, l'interessato possa essere esposto, nel Paese terzo verso il quale verrebbe allontanato, al rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore, a causa del divieto, in tale Paese, della sola terapia analgesica efficace».

VI - Vittime di sfruttamento, tratta o violenza domestica

In base all'articolo 18 del T.U. Imm. hanno diritto, a certe condizioni, a rimanere sul territorio italiano le persone straniere che hanno subito violenza o grave sfruttamento (sessuale, lavorativo, ecc.) e al contempo corrono un concreto pericolo per la incolumità propria o dei familiari, a causa del tentativo di sottrarsi a tale situazione.

Analogamente, l'articolo 18 bis garantisce il diritto a rimanere in Italia alle vittime del delitto di costrizione o induzione al matrimonio, alle vittime di violenza domestica per le quali emerga un pericolo per la loro «incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio», e comunque sempre previo parere dell'Autorità giudiziaria che procede in merito alla specifica violenza domestica rilevata.

Anche le persone straniere che hanno subito una grave forma di sfruttamento lavorativo, acquistano il diritto di rimanere in Italia, a determinate condizioni, se presentano denuncia o cooperano nel procedimento penale contro il datore di lavoro, sempre a fronte di un parere favorevole dell'Autorità giudiziaria (articolo 22 comma 12 quater T.U. Imm.).

VII - Calamità naturali

L'articolo 20 bis del T.U. Imm. consente transitoriamente di restare in Italia alla persona straniera che dovrebbe far rientro nel proprio Paese di origine, che tuttavia versa in una «situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza».

VIII - Divieto di espulsioni collettive

Integra il principio di *non refoulement*, quale ulteriore limite alla facoltà degli Stati di allontanare persone straniere dal proprio territorio, il divieto di espulsioni collettive, stabilito nell'articolo 4 del Protocollo n. 4 addizionale alla Cedu. Il divieto in questione è, peraltro, funzionale al rispetto dello stesso principio di *non refoulement* nella misura in cui, in un allontanamento collettivo, la situazione del singolo (e l'eventuale rischio che questo sia sottoposto a persecuzione o a tortura) non viene adeguatamente presa in considerazione.

Secondo la Corte europea dei diritti umani per 'espulsione collettiva' s'intende «qualsiasi misura che obblighi gli stranieri, come gruppo, a lasciare il Paese, eccetto quando tale misura sia presa sulla base di un ragionevole e oggettivo esame dei casi specifici di ciascun individuo del gruppo» (sentenza Conka contro Belgio, 2002).

IX - Diritto alla vita privata o familiare

Un ulteriore limite alla libertà degli Stati di allontanare persone straniere dal proprio territorio può derivare dall'esistenza di un legame familiare e/o privato particolarmente stretto e/o durevole tra la persona straniera e lo stato territoriale. In tale ipotesi è possibile che l'attuazione di un rimpatrio forzato, nel pregiudicare il diritto alla vita privata e familiare della persona rimpatriata, costituisca una violazione dell'articolo 8 della Cedu. La Corte europea dei diritti umani valuta, caso per caso, bilanciando il diritto del singolo a non essere espulso con l'interesse generale, se la misura di allontanamento di una persona straniera dal territorio di uno stato parte costituisca o meno, come recita il secondo comma dell'articolo 8, una "ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tal diritto ... prevista dalla legge ... e necessaria in una società democratica".

Nel diritto interno, l'articolo 19 del T.U. Imm. lett. c, stabilisce che non possono essere espulse le persone straniere conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge (o il convivente *more uxorio*, secondo la Cass. 16385/19), di nazionalità italiana.

Il decreto-legge 20/2023 ha eliminato il divieto, prima previsto al comma 1.1 dell'articolo 19 del T.U. Imm., di respingimento o espulsione nel caso in cui l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (a meno che sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale). Il rischio di tale violazione veniva valutato tenendo conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

Tuttavia, gli obblighi costituzionali o internazionali opportunamente richiamati dall'articolo 5 comma 6 del T.U. Imm. impongono il rispetto della vita privata e familiare, così come sancito all'articolo 8 della Cedu.

X - Eccezione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza

Mentre i casi previsti dall'articolo 19, comma 1 e 1 bis del T.U. Imm. sono casi di "inespellibilità", rispetto ai quali non sono previste eccezioni, nei casi previsti dall'articolo 19, comma 2 (tra cui i minori, le donne in gravidanza, le persone con legami familiari con cittadini italiani, e le persone

malate), il divieto di allontanamento dal territorio italiano va incontro all'eccezione prevista nell'articolo 13, comma 1. In base a questo «Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'Interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari esteri».

L'articolo 13, comma 2 bis, tuttavia, precisa che «Nell'adottare il provvedimento di espulsione ... nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto (ma anche, secondo la sentenza n. 202 del 2013 della Corte Costituzionale, di chi abbia legami familiari con l'Italia) ... si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

Al pari di ciò che avviene nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in relazione all'articolo 8 della Cedu, occorre una valutazione in concreto nella quale i motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale vengano bilanciati con gli elementi che connotano il legame della persona straniera con l'Italia.



Il ruolo del monitor

Di fronte al rischio di violazione di un divieto di espulsione o di respingimento il monitor deve immediatamente informare il Capo scorta evidenziando i diritti fondamentali delle persone straniere da tutelare e i possibili profili di responsabilità dello Stato in caso di loro lesione (articoli 10 e 16, paragrafo 3 Codice condotta Frontex).

3.2 Tutela della salute e assistenza sanitaria

Lo Stato che rimpatria ha, ai sensi della Decisione sui voli congiunti del 2004, il compito di verificare che i rimpatriandi siano in condizioni di salute adeguate affinché si possa procedere al loro allontanamento in condizioni

di sicurezza. Le Linee guida di Frontex del 2016 specificano che lo Stato che rimpatria fornisce un “via libera sanitario” (cd *fit to travel*) al volo di rimpatrio, e prevede a tale scopo un apposito modulo standard. Inoltre, stabilisce che nel corso dell’operazione sia disponibile idoneo personale medico, cui devono essere fornite tutte le informazioni di carattere sanitario relative alle persone da rimpatriare.

La Corte di giustizia dell’Unione europea, nella pronuncia citata del 22 novembre 2022, ha precisato che «prima di adottare una decisione di rimpatrio o di procedere all’allontanamento» di una persona affetta da una grave malattia, gli Stati membri sono tenuti a escludere «ogni serio dubbio quanto al rischio che il rimpatrio di tale cittadino generi un aggravamento rapido, significativo e irrimediabile di tale malattia o del dolore causato da quest’ultima. Qualora un dubbio siffatto non possa essere escluso, l’autorità nazionale competente non può adottare una decisione di rimpatrio né procedere all’allontanamento del cittadino di un Paese terzo interessato. [...] Lo Stato membro interessato deve, infatti, garantire che, qualora ciò sia richiesto dalle condizioni di salute della persona interessata, quest’ultima riceva assistenza sanitaria non soltanto durante l’allontanamento propriamente detto, ma anche successivamente nel Paese di destinazione». Ne consegue che la Direttiva deve essere interpretata nel senso che essa osta a che «le conseguenze del provvedimento di allontanamento propriamente detto sulle condizioni di salute di un cittadino di un Paese terzo siano prese in considerazione dall’autorità nazionale competente unicamente al fine di esaminare se quest’ultimo sia in grado di viaggiare».

A parere del Garante nazionale, la valutazione medica preliminare, soprattutto in presenza di particolari condizioni di salute, dovrebbe quindi consistere sia in un *fit for travel* sia in un *fit for return* finalizzato a valutare il rischio che la persona con determinate vulnerabilità sanitarie possa andare incontro a un peggioramento delle proprie condizioni di salute una volta rimpatriata.

Inoltre, lo Stato che rimpatria ha, altresì, il compito di assicurare la necessaria copertura farmacologica ai rimpatriandi che abbiano in corso terapie nel momento del loro allontanamento.



Approfondimento

“Venti Linee Guida adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa” (2005)

Orientamento n.16

- 1. Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.*
- 2. Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.*
- 3. A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.*
- 4. Host states are encouraged to have “fit to fly” declarations issued in cases of removal by air.*



Approfondimento

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



Il Garante Nazionale raccomanda...

...che tutte le persone interessate da una procedura di rimpatrio forzato siano sottoposte a una preventiva visita medica. Considerata, infatti, l'importanza del diritto fondamentale alla tutela della salute, il Garante ritiene che debba essere adottato, da parte dello Stato, un principio di cautela nell'assunzione della responsabilità che i rimpatriandi siano in condizioni di salute adeguate, come previsto dalla Decisione 573/2004/CE. Secondo il Cpt, peraltro, una tale precauzione deve ritenersi necessaria in vista del possibile utilizzo della forza nei loro confronti.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017-giugno 2018)



Il Garante Nazionale raccomanda...

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

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

... nell'ottica di assicurare il diritto di cura del soggetto e, più in generale, il diritto alla salute costituzionalmente garantito, secondo quanto stabilito dalla normativa generale sull'accesso ai dati personali e in base a quanto esplicitamente previsto nell'articolo 3 della direttiva del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022, siano assicurati, ai cittadini stranieri trattenuti nei Cpr o accolti in altre strutture, l'accesso ai propri dati sanitari e, in fase di dimissione, copia

della scheda sanitaria, eventualmente con l'indicazione dei trattamenti in corso e, con particolare riferimento a cure che non dovrebbero essere interrotte, di eventuali prescrizioni terapeutiche redatte in forma semplificata e in una lingua comprensibile alla persona cui sono rivolte.

(Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, 1° luglio 2021 - 15 settembre 2022)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

È presente un medico nel Centro nella fase pre-partenza e nel trasferimento?

È presente un infermiere?

Il personale sanitario ha ricevuto una specifica formazione sulla disciplina in tema di tutela della salute delle persone sottoposte a rimpatrio forzato e indossa un frangente di riconoscimento che richiami la sua funzione?

Il personale sanitario dispone di un kit di strumenti per intervenire in caso di emergenza?

È presente un mediatore culturale che faciliti il rapporto con il medico?

In caso di necessità, le persone da rimpatriare hanno avuto accesso al medico?

Il personale sanitario è intervenuto nel corso dell'operazione?

L'intervento è stato tempestivo?

L'eventuale terapia è somministrata solo dal personale sanitario?

Il personale sanitario disponeva di un'attrezzatura adeguata a tutte le evenienze?

Il personale di scorta ha rispettato la privacy dello straniero durante la visita?

La documentazione sanitaria è accessibile solo al personale sanitario?

I locali utilizzati come ambulatorio sono adeguatamente arredati e igienizzati (lettino, lavabo con comandi non manuali, dispenser di sapone, asciugamani monouso...)?

I rimpatriandi sono stati sottoposti a visita medica e dichiarati *fit for travel/fit for return* prima della partenza?

Chi ha rilasciato il certificato? (medico dell'Ente gestore del Centro, medico dell'ASL, medico dell'azienda ospedaliera)

Nel caso di eventi sopravvenuti (come, ad esempio, eventi di autolesionismo e uso della forza) il certificato è stato aggiornato?

Eventuali patologie o terapie in corso sono state comunicate allo staff sanitario impiegato nell'operazione?

Come si è proceduto? È stata garantita un'eventuale continuità terapeutica-assistenziale?

È assicurata un'adeguata scorta di farmaci in modo da assicurare la continuità terapeutica anche nel Paese di destinazione fino a quando la persona non possa essere presa nuovamente in carico dal servizio sanitario locale?

3.3 Uso della forza e delle misure coercitive

Regole e criteri: le fonti

La regola generale relativa all'uso della coercizione nel corso di operazioni di rimpatrio forzato è enunciata nella Direttiva rimpatri, il cui articolo 8, paragrafo 4 stabilisce che

«Ove gli Stati membri ricorrano - in ultima istanza - a misure coercitive per allontanare un cittadino di un Paese terzo che oppone resistenza, tali misure sono proporzionate e non eccedono un uso ragionevole della forza. 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 di un Paese terzo interessato».

La Decisione 2004/573/CE indica i casi in cui gli strumenti coercitivi possono essere applicati, mentre lascia liberi gli Stati di definire, secondo i

rispettivi ordinamenti, gli strumenti consentiti e le relative modalità di impiego limitandosi a richiamare i principi fondamentali di proporzionalità, uso ragionevole della forza, tutela della dignità e dell'integrità fisica del rimpatriando.

La circolare della Direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato del Dipartimento della pubblica sicurezza del 20 gennaio 2016, con la quale è stata introdotta in via sperimentale tra l'equipaggiamento del personale della Polizia di Stato la "fascia in velcro multiuso", ha stabilito la sua possibilità di utilizzo, in via generale, nel perimetro di cui all'articolo 53 c.p. e, nel caso di esecuzione di un rimpatrio forzato, secondo quanto previsto dalla sopraindicata decisione europea, «nei confronti di coloro che si rifiutano o si oppongono all'allontanamento».

La normativa è poi integrata da strumenti di *soft law* che, pur non essendo formalmente vincolanti, svolgono utilmente la funzione di interpretare le norme internazionali, articolandole e sviluppandole. Questi comprendono, da una parte, strumenti di Frontex, come il Codice di condotta (*Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions coordinated or organised by Frontex*) aggiornato nel 2018 e la Guida (*Guide for Joint Return Operations by Air Coordinated by Frontex*) del 2016; dall'altra, strumenti del Consiglio di Europa, come le 20 Linee guida (*Twenty Guidelines on Forced Return*) del 2005, la cui linea guida 19, relativa all'uso di mezzi di coercizione, è a sua volta "ispirata" alle raccomandazioni pubblicate (con il titolo "*Deportation of Foreign Nationals by Air*") in allegato al tredicesimo rapporto generale del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) del 2003.

Regole e criteri: i contenuti

Le regole sopra richiamate prevedono che le misure coercitive:

- a) possono essere utilizzate solo in ultima istanza e devono essere eseguite nel rispetto dei diritti individuali dei rimpatriandi;
- b) devono essere utilizzate nel rispetto del principio di necessità, inteso nelle sue dimensioni qualitativa (se la forza va usata), quantitativa (quanta forza va usata) e temporale (da quando fino a quando). Le ipotesi di necessità sono tipizzate: rifiuto/opposizione all'allontanamento da parte di un rimpatriando (decisione 573/2004); rischio serio e im-

mediato di fuga; comportamenti auto-etero lesivi; danneggiamenti della proprietà (codice di condotta Frontex). La valutazione in ordine alla necessità o meno di una misura di coercizione deve essere individuale e non complessiva. Deve, inoltre, essere dinamica (non effettuata una volta per tutte);

- c) devono essere proporzionali, non devono eccedere un uso ragionevole della forza e devono preservare la dignità e l'integrità fisica del rimpatriando. Corollario del criterio di proporzionalità è che, in caso di dubbio, l'operazione di allontanamento che richiede l'esecuzione di misure coercitive deve essere sospesa in applicazione del principio che un allontanamento non può essere effettuato a qualsiasi costo;
- d) non devono compromettere la facoltà di respirare normalmente del rimpatriando.

Inoltre, non si deve fare ricorso a sedativi per facilitare l'operazione di rimpatrio.

Il Garante Nazionale raccomanda...



...di interrompere prassi che comportano l'uso sistematico di misure coercitive per fare fronte all'inidonea configurazione dei luoghi rispetto alle esigenze di sicurezza. Un tale modo di operare ha infatti un'evidente ricaduta sulla sfera dei diritti fondamentali dei rimpatriandi, suscettibili di subire l'applicazione di misure coercitive solo in base ai fattori di rischio correlati agli ambienti utilizzati, a prescindere dal comportamento individuale adottato nel corso dell'operazione di rimpatrio forzato.

(Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

Il Garante Nazionale raccomanda...



...che nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato sia fatto ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive nel pieno rispetto degli standard europei e internazionali che ne consentono l'utilizzo solo come misura di ultima istanza,

in caso di stretta necessità nei confronti «dei rimpatriandi che rifiutano o si oppongono all'allontanamento» (Decisione (CE) 573 del 2004) o in caso di serio e immediato rischio di fuga o di danno all'integrità fisica dello straniero stesso (autolesionismo) o di terze persone o di danni alla proprietà (articolo 6 del Codice di condotta Frontex per le operazioni congiunte di rimpatrio 2013), senza sistematicità e sulla base di una valutazione individuale e dinamica del rischio (Linee Guida Frontex su voli congiunti maggio 2016).

...che gli interventi di contenzione che implicino un uso intensivo della forza siano sempre monitorati da personale medico che verifichi costantemente le condizioni di salute della persona e se la medesima sia in grado di sopportare ulteriormente la misura coercitiva messa in atto nei suoi confronti.

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



Il Garante Nazionale raccomanda...

...che dopo un atto di contenimento il medico realizzi un accertamento finalizzato a valutare la necessità di medicazioni e cure, nonché all'aggiornamento della valutazione di idoneità al rimpatrio. Inoltre, tale accertamento è indispensabile per documentare, secondo gli obblighi di legge che sussistono in capo ai medici e a tutti gli esercenti una professione sanitaria, eventuali segni presenti sul corpo della persona con la contestuale registrazione delle sue relative dichiarazioni, compresa ogni lamentela di maltrattamenti subiti e l'annotazione delle osservazioni del sanitario in ordine alla compatibilità dei riferiti maltrattamenti con i riscontri oggettivi individuati durante l'esame medico.

(Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, 1° luglio 2021 - 15 settembre 2022)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

Il ricorso a misure coercitive:

- è fondato su una valutazione individuale del rischio o sul comportamento non collaborativo del rimpatriando?
- è avvenuto dopo l'esperimento di altre misure (es. de-escalation, tentavi di persuasione verbale?)
- è stato attuato entro i limiti del rispetto dell'integrità fisica e della dignità umana del rimpatriando?
- per quanto tempo è durato ed è cessato una volta che non era più necessario?
- è stato utilizzato nei confronti di tutti i rimpatriandi o solo nei confronti del rimpatriando che ha rifiutato/si è opposto all'allontanamento?
- quali misure coercitive e per quanto tempo sono state utilizzate?
- sono stati impiegati mezzi di contenzione autorizzati e quali?
- l'atteggiamento del/i rimpatriando/i era cooperativo, di opposizione/resistenza al rimpatrio, aggressivo o violento?
- se richiesta, è stata fornita al monitor una motivazione rispetto al loro utilizzo?
- Il personale sanitario è intervenuto? Qual è stato il suo ruolo?
- Al termine dell'atto di contenimento è stato realizzato un esame medico?

3.4. Informazione e diritto a comprendere

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

la tutela della complessiva sicurezza e a loro volta forieri di possibile ricorso a strumenti coercitivi.

Le informazioni fornite alle persone da rimpatriare devono quindi essere tempestive ed esaustive.

In particolare, i rimpatriandi devono essere informati in anticipo del previsto rimpatrio, in modo che possano accettare psicologicamente la situazione e siano in grado di informare chi desiderano e di recuperare i propri oggetti personali.



Approfondimento

“Venti Linee Guida adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa” (2005)

Orientamento n.15

1. *In order to limit the use of force, host States should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.*
2. *In particular, where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity.*

Secondo le indicazioni di Frontex, i rimpatriandi devono essere informati circa «*the removal procedure (e.g. reason, phases of travel and procedures, the necessity for body and luggage searches, the possibility of using coercive measures when deemed necessary, etc)*» (“Linee guida Frontex” del 2016⁴). Inoltre, l’informazione deve includere «*the*

⁴ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf

possibilities to lodge a complaint concerning an alleged fundamental rights violation during the RO» (“Codice di condotta Frontex”, 2018).

Il Garante Nazionale raccomanda...



...che sia comunicata preventivamente agli interessati la data del viaggio di rimpatrio in modo da consentire loro di organizzarsi per la partenza, raggruppare per tempo gli effetti personali, avvisare i familiari o comunque le persone di fiducia e/o l'avvocato al fine di venire a conoscenza di eventuali aggiornamenti in merito alle rispettive posizioni giuridiche.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017 e altri Rapporti)

Il Garante Nazionale raccomanda...



La persona privata della libertà personale dovrebbe poter sempre avere l'opportunità di accedere al proprio rappresentante legale, anche nella fase di realizzazione fisica del rimpatrio, al fine di avere informazioni complete ed esaustive ed evitare la maturazione di convincimenti che rischiano di determinare atteggiamenti oppositivi e percezioni di insicurezza.[...] Inoltre, anche al fine di favorire contatti con il Paese di origine nell'imminenza del rimpatrio, dovrebbero essere previste prassi di utilizzo regolato dei cellulari durante l'operazione che, invece, in molti casi vengono sottratti dalla disponibilità dei rimpatriandi senza che a questi ultimi sia concessa la possibilità di effettuare almeno un'ultima chiamata una volta appresa l'imminenza del rimpatrio.

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



Il Garante Nazionale raccomanda...

...che al più tardi al momento dell'avvio dell'operazione, nel pieno rispetto della loro dignità, i cittadini stranieri siano informati di tutte le varie fasi, incluse le diverse tappe del viaggio, i tempi di permanenza negli eventuali scali, il luogo e l'orario indicativo di arrivo nel Paese d'origine, la realizzazione di verifiche di sicurezza sia sulla persona che sui bagagli, il possibile utilizzo di misure coercitive in caso di rifiuto o opposizione al rimpatrio, la possibilità di presentare reclamo;

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

...sia garantita la libertà di corrispondenza telefonica nel corso dell'operazione.

(Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, 1° luglio 2021 - 15 settembre 2022)

3.5 Bisogni primari

Per tutta la durata dell'operazione, comprese le fasi antecedenti a quella di volo, va sempre garantito l'accesso ai bisogni primari, inclusa la somministrazione di pasti e bevande.

In particolare, per quanto riguarda questo aspetto, qualora il monitor stia monitorando un'unica fase della procedura, è indispensabile che tenga presente che per il rimpatriando l'operazione è unica, è un flusso continuo senza soluzione di continuità e non ricomincia da capo a ogni fase.

È necessario, pertanto, che il monitor acquisisca informazioni rispetto al trattamento riservato nelle fasi precedenti, soprattutto nel caso in cui nella fase oggetto di monitoraggio si verifichi un evento critico che potrebbe essere messo in relazione a qualcosa accaduto precedentemente.



Il Garante Nazionale raccomanda...

...a seguito di disguidi organizzativi nelle operazioni preliminari alla fase di volo, i rimpatriandi provenienti da alcuni Centri sono rimasti a digiuno per un periodo prolungato di tempo. Il Garante nazionale raccomanda di approntare un sistema di coordinamento tra i vari attori che si avvicendano in un'operazione di rimpatrio forzato al fine di assicurare che per tutta la durata dell'operazione, incluse le fasi antecedenti alla fase di volo, sia sempre prevista e garantita, a cadenza regolare, la somministrazione di pasti e bevande ai cittadini stranieri interessati.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

È stata garantita la somministrazione di cibo e bevande in ogni fase della procedura?

Orari e pasti somministrati nel corso dell'intera procedura

È stata prestata attenzione a particolari fabbisogni alimentari dovuti a motivi di salute o religiosi?

Si è verificata la circostanza che qualche rimpatriando non abbia beneficiato del pasto a causa delle proprie restrizioni alimentari?

3.6. Condizioni materiali degli ambienti utilizzati

La dignità dei rimpatriandi deve essere garantita in ogni fase della procedura di rimpatrio forzato.

La configurazione, lo stato di manutenzione e l'arredo degli spazi utilizzati nel corso delle operazioni (in particolare le zone di attesa presso l'aeroporto) devono essere dignitosi a tutela della dignità di chiunque sia costretto a sostarvi, incluso il personale di scorta.

I criteri utilizzati per la valutazione degli ambienti attengono a:

- Pulizia/igiene
- Accessibilità a servizi
- Areazione/riscaldamento
- Presenza di arredi
- Presenza di distributori di snack e bevande
- Livello di sicurezza

In merito a tale ultimo criterio la decisione 573/2004/CE stabilisce:

«Lo stato membro organizzatore mette a disposizione un'area sicura all'aeroporto di partenza in modo da assicurare che i rimpatriandi siano raggruppati in modo discreto e imbarcati in condizioni di sicurezza».

Lo stato ha l'obbligo di utilizzare un luogo sicuro e non può fare ricorso all'uso delle misure coercitive per coprire una carenza del livello di sicurezza degli ambienti utilizzati nel corso dell'operazione.

In altre parole, la configurazione degli spazi non può rappresentare di per sé un fattore di rischio cui far fronte con l'adozione di prassi operative che non sono conformi agli standard internazionali in tema di uso della forza e delle misure coercitive e possono pertanto comportare una violazione della dignità delle persone che le subiscono a prescindere da una valutazione delle singole responsabilità individuali.



Il Garante Nazionale raccomanda...

La configurazione dei luoghi, inidonea a garantire adeguate condizioni di sicurezza, determina l'applicazione di protocolli operativi che prevedono un uso intensivo e generalizzato delle misure coercitive, a prescindere da una valutazione individuale del rischio realizzata sulla base della condotta di ogni singolo rimpatriando. La conformazione del luogo rappresenta, quindi, di per sé un fattore di rischio, cui viene fatto fronte con

l'adozione di prassi operative che non sono conformi agli standard internazionali in tema di uso della forza e che possono, pertanto, comportare una violazione della dignità delle persone che le subiscono senza considerazione delle effettive responsabilità individuali. Ciò considerato, il Garante nazionale raccomanda di interrompere prassi che comportino l'uso sistematico di misure coercitive per far fronte all'inidonea configurazione dei luoghi rispetto alle esigenze di sicurezza, con evidente ricaduta sulla sfera dei diritti fondamentali dei rimpatriandi, suscettibili in tal modo di subire l'applicazione di misure coercitive solo in base ai fattori di rischio correlati agli ambienti utilizzati, a prescindere dal comportamento individuale adottato nel corso dell'operazione di rimpatrio forzato. (Rapporto sul monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato dicembre 2017 - giugno 2018)

3.7 Verifiche di sicurezza

Le disposizioni vigenti in materia di sicurezza dell'aviazione civile prevedono che le persone da rimpatriare e i loro bagagli debbano essere sottoposti a un accurato controllo preventivo. Tale verifica, finalizzata alla ricerca di oggetti che possano costituire una minaccia alle persone e alla sicurezza del volo, deve essere condotta nel pieno rispetto della dignità umana della persona.

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



Il Garante Nazionale raccomanda...

In merito alle verifiche di sicurezza volte alla ricerca di eventuali oggetti idonei a cagionare danni a sé o a terze persone - realizzate dagli operatori di scorta ai sensi delle norme dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO) -, il Garante nazionale raccomanda di interrompere immediatamente prassi operative che obblighino le persone denudate a eseguire flessioni sulle gambe e di adottare modalità operative che non comportino un denudamento completo, ma prevedano piuttosto un controllo su singoli indumenti in modo che la persona sia, almeno in parte, sempre vestita.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

Le verifiche sono state condotte con modalità rispettose della dignità della persona?

Hanno comportato il denudamento delle persone?

Sono state realizzate in modalità promiscua o rispettando la riservatezza delle persone?

Sono state effettuate da personale appartenente al medesimo sesso di chi le ha subite?

Si sono verificati episodi di incomprensione linguistica? Sono stati reperiti e quindi confiscati oggetti pericolosi?

3.8 Tutela della proprietà

I rimpatriandi devono tornare in possesso dei propri effetti personali:

- sia di quelli requisiti nel momento di ingresso nel Centro
- sia dei propri bagagli al termine dell'operazione di rimpatrio forzato



Il Garante Nazionale raccomanda...

La prassi di non rilasciare ai rimpatriandi una ricevuta dei bagagli consegnati da stivare appare inadeguata sotto il profilo delle garanzie relative alla tutela della proprietà delle persone da rimpatriare ed è fonte di particolare stress e agitazione per i cittadini stranieri che perdono il controllo dei propri beni senza ricevere alcun riscontro documentale che ne assicuri la restituzione. Il Garante nazionale, pertanto, raccomanda che ai rimpatriandi sia rilasciata una ricevuta relativa alla consegna del bagaglio da stiva, come avviene per tutti i passeggeri che prendono un volo commerciale e a cui viene garantita la tutela del diritto alla proprietà privata.

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 26 gennaio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* per Lagos del 17 maggio 2017)

(Rapporto sul monitoraggio del volo *charter* congiunto per Lagos del 19 gennaio 2018)



Il Garante Nazionale raccomanda...

massima attenzione alla tutela dei beni di proprietà dei rimpatriandi, che costituiscono elementi essenziali per la persona che viene rimpatriata in un Paese che, pur essendo luogo della sua origine, non sempre è ormai per lei familiare. A tal fine, è necessario un sistema di etichettatura dei bagagli che preveda l'utilizzo di etichette identificative professionali, nonché il rilascio di una ricevuta in lingua inglese con l'indicazione dei colli eventualmente consegnati.

(Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri,
1° luglio 2021 - 15 settembre 2022)



Il ruolo del monitor

Elementi di osservazione fondamentali

In uscita dal Centro i cittadini stranieri hanno avuto tempo sufficiente per radunare i propri effetti personali e preparare i bagagli?

Disponevano di borse da viaggio?

Hanno potuto prepararsi in un locale arredato con piani d'appoggio per la sistemazione dei propri effetti personali?

Sono tornati in possesso di tutti gli oggetti che gli erano stati loro requisiti al momento dell'ingresso?

Ci sono state contestazioni rispetto a mancanze o danneggiamenti relativi agli oggetti requisiti?

Come sono state affrontate tali contestazioni?

I bagagli sottratti alla disponibilità e all'osservazione diretta dei rimpatriandi (destinati al portabagagli del mezzo di trasporto e/o all'alloggiamento nella stiva dell'aereo) sono stati etichettati?

Ai cittadini stranieri è stata fornita una ricevuta per il ritiro?

Sono state fornite informazioni rispetto all'alloggiamento nel portabagagli del mezzo di trasporto o nella stiva dell'aereo?

Nella fase di sbarco nel Paese di rimpatrio, il personale di scorta è sceso a terra per agevolare la consegna dei bagagli alloggiati in stiva?

Ci sono state lamentele da parte dei cittadini stranieri rispetto alla consegna dei bagagli?

3.9 Registrazioni

La tracciabilità e la verificabilità dell'attività delle Autorità nell'ambito della privazione della libertà costituiscono garanzie fondamentali per consentire il controllo sul rispetto dei limiti posti all'esercizio dei poteri statali.

La corretta e precisa registrazione di ogni accadimento riguardante un'operazione di rimpatrio forzato è necessaria, altresì, per assicurare l'ef-

fettività del meccanismo di monitoraggio, verificare ma anche difendere le Istituzioni da denunce di presunti maltrattamenti e prevenire arbitri nell'esecuzione della misura di allontanamento. In particolare, è fondamentale l'annotazione dei casi di: atti di aggressione nei confronti del personale, ricorso all'uso della forza e utilizzo di misure coercitive, atti di contenimento, interventi dei sanitari, manifestazioni di protesta e tentativi di fuga, episodi di autolesionismo, lamentele e istanze espresse. La rilevazione e catalogazione di dati di questo tipo in una banca dati nazionale consultabile sulla base di una pluralità di quesiti (tipologia evento, luogo, fase dell'operazione...) è uno strumento fondamentale di tutela sia dei rimpatriandi che del personale operante, nonché di gestione e valutazione delle operazioni e in generale del funzionamento del sistema.



Il Garante Nazionale raccomanda...

...che sia predisposta una banca dati informatica per la registrazione degli eventi critici verificatisi nel corso di un'operazione di rimpatrio forzato, intendendosi per tali gli atti di aggressione nei confronti del personale, i casi di ricorso all'uso della forza e delle misure coercitive, gli interventi dei sanitari, le verifiche di sicurezza compiute con modalità particolari, le manifestazioni di protesta e i tentativi di fuga, gli episodi di autolesionismo e le istanze espresse dalle persone straniere.

(Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri, 1° luglio 2021 - 15 settembre 2022)

Checklist per il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato

L'attività di reporting

La compilazione della *checklist* costituisce uno dei momenti più importanti dell'intero processo di monitoraggio. Nella *checklist* le osservazioni del

monitor, solitamente annotate nel corso delle operazioni, vengono sistematizzate, restituendo quelli che sono i punti salienti dell'attività compiuta. La *checklist* offre al monitor una struttura di riferimento che lo aiuta a superare un'osservazione di tipo impressionistico a vantaggio di un approccio che, riducendo la soggettività, approda a un resoconto il più possibile basato su dati misurabili e indicatori omogenei. Ciò non di meno, gli spazi nella *checklist* dedicati al testo libero contemperano l'esigenza di "scientificità" con quella di avere profondità nell'osservazione e nel relativo commento.

Dalla *checklist* scaturiscono le raccomandazioni relative a un'operazione che, indirizzate all'autorità competente, dovrebbero condurre a un processo condiviso di miglioramento nel rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato.

Struttura della *checklist*

La *checklist* ha una struttura modulare, articolata su diverse sezioni a seconda delle fasi oggetto del monitoraggio. Il Garante Nazionale ha messo a disposizione dei monitor una versione informatizzata della *checklist* che sarà disponibile all'interno della piattaforma di gestione dell'attività di monitoraggio (oltre che un facsimile cartaceo utile come supporto fisico da impiegare durante l'operazione di rimpatrio stessa). Tale processo di digitalizzazione permetterà, oltre alla compilazione guidata delle sezioni pertinenti, l'archiviazione diretta delle informazioni raccolte in formato digitale, così da semplificare l'attività di analisi trasversale di tutto il materiale.

La prima sezione della *checklist*, comune a tutte le missioni di monitoraggio, raccoglie le informazioni generali sull'operazione di rimpatrio e in particolare:

- Informazioni anagrafiche sul monitor che ha effettuato la missione
- Fasi monitorate nel corso dell'operazione
- Documentazione acquisita
- Dettagli dell'operazione monitorata (tratta, destinatari del rimpatrio, strutture di partenza etc.)
- Staff impegnato nelle diverse fasi

Le sezioni successive sono suddivise per fasi operative, ciascuna articolata per aspetti specifici. Il monitor è guidato nell'osservazione attraverso una serie di domande strutturate (o semi strutturate) che hanno l'obiettivo di standardizzare fin dove possibile questa attività.

Per quanto riguarda la fase pre-ritorno, gli aspetti da considerare riguardano in particolare:

- Struttura e località di trattenimento
- Analisi degli atti contenuti nel fascicolo (se prevista)
- Verifiche e valutazioni mediche preliminari compiute
- Tutela della salute e assistenza sanitaria
- Preavviso e comunicazione al rimpatriando dell'avvio dell'operazione
- Diritto di reclamo
- Segnalazioni e richieste da parte dei rimpatriandi
- *Briefing* del personale di scorta
- Controlli di sicurezza
- Somministrazione di cibo e bevande
- Tutela della proprietà
- Utilizzo della forza e delle misure coercitive
- Assistenza sanitaria
- Eventuale sospensione della procedura

Gli elementi da monitorare nella fase pre-partenza riguardano invece:

- Orario di arrivo dei rimpatriandi presso il centro di trattenimento temporaneo o scalo aeroportuale (a seconda del centro di partenza)
- Qualità della struttura/del locale di trattenimento temporaneo o scalo aeroportuale
- Segnalazioni e richieste da parte dei rimpatriandi
- Audizioni consolari
- Utilizzo della forza e misure coercitive
- Controlli di sicurezza
- Etichettatura dei bagagli

- Assistenza sanitaria
- Somministrazione di cibo e bevande
- Accesso al diritto di reclamo
- Orario e tempi di imbarco
- Eventuale sospensione della procedura

Per quanto riguarda la fase di trasferimento vengono monitorati:

- Tipo di trasporto impiegato
- Tratta percorsa
- Andamento dell'operazione
- Utilizzo della forza e delle misure coercitive
- Assistenza sanitaria
- Somministrazione di cibo e bevande

Infine, da rilevare per quanto riguarda la fase di arrivo nel Paese di rimpatrio, gli aspetti riguardano:

- Tempi e luoghi di arrivo
- Consegna dei rimpatriandi alle Autorità locali
- Consegna dei bagagli

La *checklist* prevede inoltre tre allegati riguardanti alcune questioni trasversali alle varie fasi e che riguardano aspetti particolarmente sensibili relativi a:

- le informazioni sanitarie: segnalazione di vulnerabilità, *fit to travel*, attestazioni sanitarie, patologie e terapie segnalate, ecc.
- le misure coercitive impiegate: episodi scatenanti, strumenti impiegati, tempi di impiego delle misure coercitive, valutazioni in merito a necessità e proporzionalità ecc.
- gli atti e le informazioni contenuti nel fascicolo personale.

Riferimenti essenziali

ITALIA

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Imm.)
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286>

Direttiva 19 maggio 2022. Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri
<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/decreti-direttive-e-altri-documenti/direttiva-19-maggio-2022-criteri-lorganizzazione-e-gestione-dei-centri-permanenza-i-rimpatri>

Standard del Garante nazionale
<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf>

Rapporti del Garante nazionale
<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/rapporti/>

UNIONE EUROPEA

Direttiva 2008/115/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

Decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&from=it>

Codice di condotta per operazioni congiunte di rimpatrio coordinate da Frontex 26/04/2018

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf

Linee guida per voli congiunti di rimpatrio forzato coordinati da Frontex 12 maggio 2016

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf

CONSIGLIO D'EUROPA

Twenty guidelines on forced return (settembre 2005)

https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

Standard CPT

<https://rm.coe.int/16806cd172>

Approfondimenti

Il contributo della statistica

Simona Staffieri

Conoscere un fenomeno, significa avere a disposizione dati e statistiche ufficiali in grado di restituire un quadro coerente e complessivo del fenomeno stesso. Accade spesso che l'individuazione di fonti dati attendibili e coerenti tra di loro non sia cosa affatto semplice e scevra da criticità riconducibili alle questioni definitorie, al tipo di processo di produzione del dato, alla qualità dei dati e agli aggiornamenti temporali.

Questa premessa alla conoscenza è ovviamente valida anche per i rimpatri i cui dati vengono resi disponibili dal Ministero dell'Interno in occasione delle verifiche parlamentari (e.g. audizioni del Ministro, risposte a interrogazioni, interpellanze).

Inoltre, il Garante nazionale dal 2016 pubblica ogni anno nella Relazione al Parlamento un pacchetto di dati elaborati sulla base di quelli forniti dal Ministero dell'Interno.

In aggiunta, il Ministero dell'Interno ottempera agli obblighi di comunicazione sui rimpatri previsti a livello europeo contribuendo ad alimentare la banca dati Eurostat.

Tale banca dati presenta una struttura ad albero che offre la possibilità di accedere alle varie statistiche organizzate in temi e sottotemi e contestualmente consente di estrarre tabelle standard con relativi grafici e mappe (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Tutti i dati sono corredati da metadati che includono le definizioni, le classificazioni, le metodologie utilizzate nonché tutti i riferimenti normativi.

Navigando attraverso l'albero è possibile raggiungere l'area tematica Applicazione della legislazione sull'immigrazione (Enforcement of Immigration Legislation) (https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=migr_eirfs)

zione di irregolarità e sui cittadini di Paesi terzi rimpatriati. L'anno 2021 è il primo periodo di riferimento per le modifiche (ad esempio, il primo trimestre 2021 rappresenta il primo periodo di riferimento interessato dall'introduzione del Regolamento 2020/851 per le statistiche trimestrali sui rendimenti).

La diffusione delle statistiche annuali avviene principalmente nel mese di marzo di ogni anno per l'anno di riferimento precedente, a seconda della disponibilità dei dati. La diffusione dei dati trimestrali avviene prevalentemente nei mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre, di ciascun anno per il trimestre di riferimento precedente, in funzione della disponibilità dei dati.

Sono molteplici gli indicatori disponibili nell'area tematica in questione nella banca dati Eurostat e ciascuno è identificato anche da un codice¹.

Si precisa che le tabelle di dati estrapolabili si riferiscono al numero di persone, non al numero di decisioni o atti amministrativi.

Il quadro nazionale ha un impatto importante sulle cifre risultanti (la comparabilità dei dati tra gli Stati membri è limitata a causa delle norme e procedure nazionali specifiche).

¹ Elenco indicatori:

- *Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded) (migr_eirfs)*
- *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded) (migr_eipre)*
- *Third country nationals ordered to leave - annual data (rounded) (migr_eiord)*
- *Third country nationals ordered to leave by citizenship, age and sex - quarterly data (rounded) (migr_eiord1)*
- *Third-country unaccompanied minors ordered to leave, by citizenship, age and sex of the minor - quarterly data (rounded) (migr_eiord2)*
- *Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded) (migr_eirtn)*
- *Third-country nationals returned following an order to leave, by type of return, citizenship, country of destination, age and sex - quarterly data (migr_eirtn1)*
- *Third-country unaccompanied minors returned following an order to leave, by type of return, citizenship, country of destination, age and sex of the minor - quarterly data (rounded) (migr_eirtn2)*
- *Third-country nationals who have left the territory by type of return and citizenship (migr_eirt_vol)*
- *Third-country nationals who have left the territory by type of assistance received and citizenship (migr_eirt_ass)*
- *Third-country nationals who have left the territory to a third country by type of agreement procedure and citizenship (migr_eirt_agr)*
- *Third-country nationals who have left the territory to a third country by destination country and citizenship (migr_eirt_des)*

Nel contesto italiano il quadro giuridico nazionale rilevante per le statistiche EIL è rappresentato dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 che ha recepito la Direttiva 115/CE del 2008 e il Regolamento UE 603/2013.

Chi scrive ha provato a confrontare i dati pubblicati da Eurostat con quelli forniti dal Ministero dell'Interno al Garante nazionale riscontrando che non sono allineati. Dalle interlocuzioni intercorse con l'Ufficio Statistica del Ministero dell'Interno è emerso che i dati sui rimpatri pubblicati su Eurostat non vengono forniti direttamente dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, che li rende disponibili al Garante nazionale, ma vengono acquisiti per il tramite del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, a partire dalla banca dati S.D.I. (banca-dati nazionale unificata di tutte le forze di polizia). Questa banca dati, alimentata dai singoli inserimenti potrebbe non essere allineata e aggiornata con i dati dell'Ufficio di statistica.

Tali criticità rendono necessaria una riflessione sulla produzione delle informazioni statistiche e sulla opportunità di centralizzare il flusso informativo in modo da avere fonti confrontabili e coerenti.

Ordinanza della Corte di cassazione n.21716/22: il divieto di espulsione e respingimento ex art. 19 commi 1 e 1.1 T.U. Imm. quale misura umanitaria a carattere negativo che impone al giudice di pace un obbligo di cooperazione istruttoria

Salvatore Fachile

La Corte di cassazione, con l'ordinanza pubblicata l'8 luglio del 2022, ribadisce, ancor più chiaramente che in passato, un fondamentale principio dell'ordinamento giuridico italiano in tema di garanzie delle persone straniere sottoposte a un procedimento di espulsione o respingimento.

Nel caso di specie, un cittadino del Kurdistan iracheno lamentava la illegittimità della convalida del trattenimento disposta dal Giudice di pace. Quest'ultimo, infatti, in assenza di apposita domanda di asilo, aveva ommesso di valutare il rischio per il cittadino straniero di rientro nel Paese di origine.

Come noto, i commi 1 e 1.1 dell'art. 19 T.U. Imm. sono espressione del principio di *non refoulement* (art. 3 Cedu) e sanciscono il divieto di espulsione e respingimento del cittadino straniero quando esistono fondati motivi per ritenere che rischi di essere sottoposto a persecuzioni o a trattamenti inumani nel Paese terzo oppure qualora il divieto derivi da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.

La Suprema corte ha ricordato come questa norma sancisca «una misura umanitaria a carattere negativo, che conferisce al beneficiario il diritto a non vedersi nuovamente immesso in un contesto di elevato rischio personale, qualora tale condizione venga positivamente accertata dal giudice».

Una misura umanitaria di carattere generale che non si esaurisce nella possibilità per la persona straniera di richiedere protezione internazionale, ma che opera a prescindere da quest'ultima e che di conseguenza grava anche sul Giudice di pace in sede di valutazione della legittimità di un decreto di espulsione. La Corte di Cassazione ne fa discendere che il Giudice di pace «nel limitarsi all'affermazione che il ricorrente non aveva presentato domanda di protezione internazionale, è venuto meno all'obbligo di

cooperazione istruttoria cui lo stesso è tenuto al pari del giudice della protezione internazionale (vedi Cass. n. 33166/2019 e Cass. n. 4230/2013)».

In altri termini, anche nel caso in cui il cittadino straniero non abbia manifestato la volontà di richiedere asilo o perfino, come nel caso specifico, quando abbia apertamente dichiarato di non volersi avvalere di questo strumento, il giudice ha l'obbligo di esercitare i propri poteri istruttori per verificare l'esistenza del pericolo lamentato dal cittadino straniero di essere sottoposto a persecuzioni oppure a trattamenti disumani. Il dovere di cooperazione istruttoria obbliga il giudice a esercitare i suoi poteri istruttori a prescindere dal principio dispositivo e dalle preclusioni processuali, dovendo questi assumere anche d'ufficio tutti i mezzi di prova necessari anche per colmare le lacune probatorie del cittadino straniero, che non è stato in grado (per le più svariate ragioni) di produrre le prove a fondamento delle sue affermazioni.

Questa chiara affermazione della Corte induce ancora una volta a cristallizzare l'esistenza di un obbligo generale che ricade sulle istituzioni italiane, di volta in volta investite di un ruolo determinante, di verificare l'esistenza di un divieto di espulsione prima di procedere con l'avvio o l'esecuzione di un procedimento espulsivo. Questo principio trova ulteriore conferma nella nuova disposizione di cui all'art. 32 comma 4 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 introdotta dal decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50 (d'ora in poi decreto-legge 20/2023) secondo cui la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, prima di procedere all'attestazione di espellibilità del richiedente asilo, la cui domanda è stata rigettata, dovrà verificare, tramite la Questura, l'esistenza di divieti di espulsione. Si è voluto esplicitare, in tal modo, un onere complementare a quello già previsto dall'articolo 5 comma 9 e comma 6 del T.U. Immigrazione, secondo cui la Questura non può mai rifiutare un rinnovo del permesso di soggiorno se esistono ragioni diverse da quelle fatte valere dal cittadino straniero per richiedere il rilascio o il rinnovo di un titolo di soggiorno. Analogamente, è già pacificamente riconosciuto in capo alla Prefettura, prima di procedere all'emanazione di un decreto di espulsione amministrativa del cittadino straniero, l'obbligo di verificare l'esistenza di un divieto di espulsione ex art. 19 del T.U. Immigrazione.

Se ne dovrebbe, dunque, dedurre che un tale obbligo di verificare l'esistenza di un divieto di espulsione - anche tramite uno sforzo attivo di carattere istruttorio - ricada anche sul Giudice di pace al momento della convalida o della proroga del trattenimento, nonché, in ogni caso, sulle Autorità che procedono al rimpatrio. In particolare, si pensi alla nuova disposizione introdotta dal decreto-legge 20/2023 (che modifica l'articolo 13, comma 5 bis del T. U. Immigrazione), secondo cui, per esempio, i destinatari di un decreto penale di condanna non saranno più sottoposti alla convalida del Giudice di pace in caso di rimpatrio forzato senza preventivo trattenimento. L'emanazione del decreto penale di condanna potrebbe risalire a molto tempo prima e quindi si deve ritenere che in capo alle autorità di polizia che lo eseguono ricada un tale onere di controllo (con il conseguenziale diritto al reingresso per il cittadino in caso di errata verifica).

A tal proposito, un'importante sentenza della Corte di giustizia (C-69/21 del 22.11.22 *X vs Paesi Bassi*) ha recentemente ricordato il principio per cui: «l'articolo 5 della Direttiva 2008/115, che costituisce una norma generale che si impone agli Stati membri dal momento in cui essi attuano tale direttiva, obbliga l'autorità nazionale competente a rispettare, in tutte le fasi della procedura di rimpatrio, il principio di non-refoulement, garantito, in quanto diritto fondamentale, dall'articolo 18 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 33 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, come modificata dal protocollo relativo allo status dei rifugiati, nonché dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta».

In termini generali, dunque, la decisione della Cassazione qui in commento facilita l'elaborazione di un generale principio di effettiva verifica dell'esistenza di un divieto di espulsione in carico a tutte le Autorità che nel caso concreto svolgono un ruolo determinante nel processo di espulsione del cittadino straniero. Specularmente, si potrà allora affermare che il cittadino straniero sia sempre titolare del diritto che le istituzioni accertino l'esistenza di un divieto di espulsione con la correlativa possibilità che lo stesso venga certificato, verosimilmente, in un titolo di soggiorno. Si tratta di una questione complessa che diventa ancor più di interesse generale in seguito all'abrogazione, al comma 1.2. dell'art. 19 del T.U. Immigrazione ad opera del decreto-legge 20/2023, della previsione relativa

alla facoltà del cittadino straniero di richiedere la protezione speciale (e dunque l'attestazione della propria inespellibilità) in qualsiasi momento con una richiesta diretta al Questore senza doversi affidare a una richiesta di asilo.

La tutela della Salute nei Centri per i rimpatri (CPR)

Aldo Morrone

1. Introduzione

La politica sanitaria all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri è caratterizzata da un approccio informale. La prevista valutazione tecnica preventiva circa la compatibilità tra lo stato di salute del migrante e la misura restrittiva, affidata allo specialista dell'ASL di riferimento, nella prassi viene limitata ad una mera valutazione di eventuali stati morbosi di natura infettiva che ne impediscano l'accoglienza in comunità ristretta.

Inoltre, durante il trattenimento all'interno dei Cpr non viene garantita la continuità clinico-assistenziale-terapeutica attraverso un definito PDTA (Percorso Diagnostico Terapeutico Assistenziale), come invece previsto in ogni Struttura Sanitaria del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Emerge, altresì, una carente preparazione del personale sanitario (medico ed infermieristico) nei confronti di una popolazione particolarmente complessa quale quella immigrata.

2. Le Patologie Acute e Croniche Degenerative e gli Stati Psichiatrici da considerarsi incompatibili con le condizioni di cura riscontrabili nei CPR

In linea generale, è incompatibile con la detenzione la condizione di salute di chi, a causa della permanenza nei Centri di detenzione, rischia l'aggravamento di condizioni patologiche pregresse o insorte durante la detenzione stessa.

In base ai principi delineati da UNHCR, l'incompatibilità deve essere riconosciuta nel caso di *«infermità di entità tale per cui lo stato detentivo costituisce - con ragionevole prevedibilità - causa di peggioramento delle condizioni del soggetto o di non miglioramento - anche riabilitativo - o, pur non incidendo sulla evoluzione della infermità, sia però motivo di sofferenza non conciliabile con la salvaguardia dei diritti della persona o non consenta una attuazione, ragionevole, del diritto di scelta del medico e del luogo di cura»*.

L'incompatibilità deve essere valutata all'ingresso ed essere soggetta a verifiche, sia periodiche sia su richiesta della persona migrante o del personale del Centro.

Tuttavia, in occasione della visita di ingresso, spesso tali patologie sfuggono alla diagnosi effettuata.

Vediamo alcune condizioni di salute, a parere di chi scrive, incompatibili in modo assoluto con lo stato di trattenimento in un Cpr:

- Infezione da Covid-19
- AIDS Conclamato
- Tumori in fase avanzata che non rispondono alle terapie
- Gravi stati di Immunodeficienza acquisita
- Cirrosi epatica in fase di scompenso
- Insufficienza cardiovascolare
- Insufficienza renale
- Angioedema, broncocostrizione, anafilassi
- Tossicodipendenza per via venosa
- Infezioni da HCV
- Tubercolosi
- Infezioni da Zika, Ebola, Monkey-Pox.

Sono, inoltre, rawisabili patologie che presentano rischi molto elevati per la salute e l'integrità fisica e mentale dei pazienti, come per esempio:

- Calcolosi biliare/renale
- Cardiopatia ipertensiva
- BPCO
- Ipertrofia prostatica
- Pregresso infarto
- Angina
- TIA (Transient Ischemic Attack)
- Sospette/accertate patologie oncologiche
- Epatiti non virali

- Processi infiammatori acuti (appendicite/pancreatite/peritonite)
- Diabete mellito insulinodipendente
- Epilessia
- Ridotta mobilità
- Terapia con metadone
- Malattie infettive/contagiose/pericolose per la comunità (epatiti virali, HIV, MST).

Infine, vanno considerate le patologie e le condizioni psichiche di complesso rischio per la salute dei soggetti trattenuti. Tra queste possono annoverarsi:

- Sindromi ansioso-depressive
- Psicosi (borderline, bipolare)
- Autolesionismo e tentativi di suicidio
- Vittime di violenza, tortura e tratta
- PTSD (Post Traumatic Stress Disorder).

Appare opportuno valutare la complessità di alcune delle patologie indicate quali il diabete, l'epilessia e la BroncoPatia Cronico-Ostruttiva (BPCO).

Diabete

Si distingue: 1) Diabete tipo 1 (distruzione cellule beta, su base autoimmune o idiopatica, caratterizzato da una carenza insulinica assoluta); 2) Diabete tipo 2 (deficit parziale di secrezione insulinica, progredisce nel tempo ma non porta mai a una carenza assoluta di ormone); 3) Diabete secondario (come conseguenza di patologie che alterano la secrezione insulinica - es. pancreatite cronica o pancreasectomia - o l'azione insulinica - es. acromegalia o ipercortisolismo- o dipende dall'uso cronico di farmaci - es. steroidi, antiretrovirali, anti-rigetto - o dall'esposizione a sostanze chimiche).

Tutte queste complicanze sono prevenibili grazie a diagnosi più precoci, educazione e informazione e assistenza integrata a lungo termine e soprattutto con uno stile di vita più sano, con adeguata attività fisica e corretta alimentazione.

Ovviamente la privazione della libertà, un ambiente ostile/sovraffollato determinano uno stress grave dell'asse ipotalamo-immuno-psico-neuro-endocrino di alto grado oltre allo scompenso glucometabolico.

In questi soggetti è necessaria una terapia farmacologica continuata senza interruzione (gestione di uno schema insulinico a 3 o 4 somministrazioni, ipoglicemizzanti somministrati con i pasti, evitando i farmaci a lunga emivita), dieta personalizzata, controllo glicemico attento con personale di vigilanza e sanitario istruito e attento alle complicanze della patologia diabetica.

Epilessia

È caratterizzata da brevi alterazioni (della durata di secondi o pochi minuti) dello stato di coscienza e/o movimenti involontari di una sola parte del corpo (crisi parziale motoria) o dell'intero corpo (crisi generalizzata) con perdita coscienza e, a volte, del controllo degli sfinteri. Molte volte le crisi parziali sono spesso preannunciate da aura con nausea, difficoltà digestive, alterazione dello stato di coscienza, scotomi, stato di confusione temporanea, sguardo perso a fissare un punto, contrazione prolungata dei muscoli della schiena e del tronco con opistotono, contrattura dei muscoli respiratori, degli arti (con flessione delle braccia ed estensione delle gambe) e del capo (con mandibola serrata che spesso provoca lesioni della lingua), scatti involontari (mioclonie) delle braccia e delle gambe, perdita di coscienza, sintomi psichici (ad esempio, senso di "già vissuto", aggressività transitoria).

Broncopneumopatia Cronica Ostruttiva (BPCO)

Un'altra patologia particolarmente complessa e grave è rappresentata dalla Broncopneumopatia Cronico-Ostruttiva (BPCO) che presenta un'ostruzione polmonare e bronchiale irreversibile di entità variabile, riduzione consistente della capacità respiratoria e infezioni respiratorie. Interventi utili sono rappresentati dalla prevenzione della progressione della malattia, che oltre a ridurre i sintomi, migliora la capacità sotto sforzo e lo stato di salute generale. Inoltre, previene e tratta le complicanze con conseguente riduzione della mortalità.

Tra i numerosi fattori di rischio abbiamo:

- fumo di tabacco (sigaretta)
- esposizione ambientale
- infezioni delle vie aeree.

3. Il ruolo terapeutico dei farmaci e i rischi per la loro interruzione

È opportuno presentare alcune situazioni incompatibili con la permanenza nei Cpr o comunque di alto rischio nella sospensione o nella modifica delle cure al momento del trasferimento verso altro Paese.

Spesso, troppo spesso, nei Cpr si fa un uso non del tutto corretto dei farmaci inseriti nei prontuari farmaceutici regionali, questo ne può ridurre o aggravare gli effetti collaterali. Inoltre, l'eventuale protocollo terapeutico stabilito per ogni detenuto in rapporto alla patologia diagnosticata all'entrata o in corso di accertamento nelle giornate successive, anche in rapporto alla comparsa di nuovi sintomi, deve essere sottoposto a verifica quando la persona straniera trattenuta viene trasferita presso un altro Paese.

Il rischio dell'interruzione o della mancata possibilità di usufruire degli stessi principi farmacologicamente attivi nei Paesi di trasferimento deve essere preso nella massima considerazione per tutelare il benessere e l'integrità fisica e mentale del paziente-trattenuto.

Un'interruzione improvvisa di un farmaco non lascia tempo per riaggiustamenti che riportino il sistema allo stato iniziale ed evidentemente può portare a effetti stressanti che si presentano come aumento del rischio di ritorno anticipato della malattia da trattare.

Sotto tale profilo, il paziente-trattenuto deve quindi ottenere un rinvio della partenza qualora sussista un rischio reale di violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per ragioni mediche, in particolare se:

- risulti che molto probabilmente la mancanza di terapia medica determinerà una situazione di emergenza medica¹;

¹ La situazione di emergenza medica è indicata quando il paziente-trattenuto soffre di un'affezione per la quale sia accertato, in base alle attuali conoscenze medico-scientifiche, che la mancanza di cure comporterà, entro un termine di tre mesi, il decesso, l'invalidità o altra forma di grave pregiudizio fisico o psichico.

- la terapia medica necessaria non sia disponibile nel Paese d'origine o di residenza permanente;
 - la terapia medica sia disponibile, ma risulti manifestamente non accessibile.
- Appare utile ripercorrere i possibili effetti derivanti dall'interruzione di alcuni farmaci frequentemente somministrati.

Farmaci antipertensivi

Interrompere la terapia antipertensiva, per esempio, può produrre un grave danno al sistema cardio-vascolare con il rischio di un Ictus o di un infarto del miocardio. Se si smette di assumere i farmaci la pressione tornerà a innalzarsi, con tutti i rischi connessi, anche se spesso questo non accade immediatamente, ma in termini di 48-72 ore.

Metadone

Il Metadone è utilizzato per alleviare il dolore grave nelle persone che hanno bisogno di assumere antidolorifici 24 ore su 24 e che non possono assumere altri farmaci ed è molto utilizzato per prevenire i sintomi dell'astinenza in chi sta tentando di disintossicarsi da droghe oppiacee. Il Metadone è un narcotico. Agisce modificando il modo in cui il cervello e il sistema nervoso rispondono al dolore. In caso di dipendenza da oppiacei, produce effetti simili alla droga, prevenendo la comparsa dei sintomi dell'astinenza nelle persone che hanno smesso di assumerlo.

Il Metadone può causare gravi e pericolosi problemi respiratori, soprattutto durante le prime 72 ore di trattamento e ogni volta che se ne aumenta la dose.

L'assunzione di Metadone non deve mai essere interrotta improvvisamente, ma solo sotto il controllo del medico, che procederà riducendone gradualmente il dosaggio fino a raggiungere il rapporto dose-efficacia migliore. Per questo è necessaria una particolare attenzione a procedere al rimpatrio di un soggetto senza la certezza che possa continuare la terapia nel proprio Paese.

Insulina

I danni da interruzione insulina sono particolarmente gravi, dalla chetoacidosi alla morte. Inoltre, la stessa gestione delle crisi ipoglicemiche o, al-

l'opposto, iperglicemiche rappresenta una di quelle situazioni particolarmente complesse, con gravi rischi per la vita del paziente-trattenuto.

Terapie corticosteroidee

La sospensione dei corticosteroidi dopo terapia cronica può causare sintomi (sindrome da sospensione dei corticosteroidi) come febbre, mialgia, artralgia, rinite, congiuntivite, noduli cutanei pruriginosi e dolenti e calo del peso corporeo. La patologia per cui erano stati prescritti può riprendere ad acutizzarsi, fino al decesso del paziente.

L'interruzione improvvisa dopo trattamento a lungo termine può comportare insufficienza surrenalica, ipotensione e morte.

Per alcuni principi attivi la necessità di scalare le dosi per «disabituarsi» è nota: i cortisonici, per esempio, vanno abbandonati gradualmente perché influenzano la produzione naturale di ormoni da parte del surrene e uno stop troppo brusco potrebbe provocare insufficienza surrenalica.

Farmaci ansiolitici e antidepressivi

L'interruzione del farmaco può determinare un quadro di astinenza e manifestare sintomi psichici come ansia e agitazione psicomotoria. Inoltre, si possono manifestare sintomi fisici come tachicardia, tremore alle mani, cardiopalmo, sudorazione profusa, nausea, vomito, fino ad arrivare a vere e proprie crisi convulsive e morte. L'astinenza dovuta a una sospensione non equilibrata degli antidepressivi può manifestarsi con sintomi diversi, a vari livelli: nausea, vertigini, ansia, palpitazioni, insonnia, rabbia, scarsa concentrazione. La sindrome può verificarsi quando l'assunzione dell'antidepressivo viene sospesa bruscamente, o se si salta la dose giornaliera, o quando viene ridotto il dosaggio. Normalmente essa insorge dopo tre giorni dall'evento scatenante.

La sospensione di un trattamento a lungo termine con psicofarmaci presenta rischi importanti sia sul piano clinico che assistenziale. È noto che la mancanza di cure, come anche un'aderenza irregolare alle terapie, può portare a un aumento dei sintomi della malattia e che la sospensione di una regolare assunzione di farmaci può portare a ricadute o recidive importanti e può persino essere, in alcuni casi, pericolosa per la vita dei pazienti. Tuttavia, non è altrettanto riconosciuto il fatto che l'interruzione di

una terapia non sia da equiparare a un'assenza di trattamento di una malattia. La sospensione di un farmaco, cioè, sembra rappresentare una forma di stress che può contribuire a recidive di malattia (talvolta gravi e difficili da curare) che si verificano molto prima di quanto ci si aspetterebbe dal corso naturale della malattia non trattata. Questo tipo di reazione è stata ben dimostrata in numerosi studi scientifici e coinvolge i farmaci antidepressivi, antipsicotici e alcuni stabilizzanti dell'umore. Il rischio è chiaramente molto più alto se il farmaco viene sospeso bruscamente o anche se l'abbassamento delle dosi avviene nell'arco di qualche giorno, rispetto a una riduzione graduale nell'arco di almeno diverse settimane, quando questo è possibile.

Non è esattamente chiaro come avvengono tali reazioni. Tuttavia, sembra che un trattamento a lungo termine con psicofarmaci (ma anche con altri tipi di farmaci) possa indurre cambiamenti o adattamenti del cervello e del corpo agli stati di modificazione dei vari organi o sistemi.

L'idoneità alla vita in comunità ristretta, *fit-to-travel* e *fit-to-return*: la mancata implementazione degli strumenti di tutela della salute per le persone migranti sottoposte a detenzione amministrativa e rimpatrio forzato

Nicola Cocco

Il rispetto dei diritti fondamentali alla salute, integrità e sicurezza delle persone sottoposte a detenzione e, in generale, in custodia dello Stato è garantito dalla Costituzione italiana (in particolare agli articoli 13 e 32). L'articolo 32, nello specifico, garantisce l'accesso alla salute e il rispetto dell'autonomia degli individui a prescindere da provenienza e status giuridico. Tale tutela vale ovviamente anche per i migranti sottoposti a detenzione amministrativa e durante le fasi di rimpatrio forzato.

Il diritto alla salute in ambito detentivo non va inteso in maniera astratta, ma come strettamente legato al corpo della persona detenuta, inteso come realtà soggettiva che esprime specificità e bisogni, di salute non solo fisica; ma anche al corpo come "campo" di azione della violenza, sia auto-inflitta, nei casi di manifestazioni di protesta e autolesionismo o sciopero della fame/terapia, sia etero-diretta, nei casi di uso improprio della forza in operazioni di sicurezza. Violenza che, con gli strumenti farmacologici disponibili, può essere estrinsecata anche attraverso terapie non volte alla salvaguardia della salute individuale ma, per l'appunto, a obiettivi "altri" legati alla gestione securitaria della complessità della detenzione e/o del trasferimento. Pur facendo riferimento a quadri normativi diversi da quello italiano, proprio il principio dell'*habeas corpus* è stato richiamato da alcuni autori quale paradigma essenziale di difesa dei diritti fondamentali delle persone migranti, specie in contesti di gestione restrittiva e securitaria dei fenomeni migratori¹.

¹ Neuman, G. L. (1998), *Habeas Corpus, Executive Detention, and the Removal of Aliens*, Columbia Law Review, 98(4), 961-1067. <https://doi.org/10.2307/1123354>.

Le norme di riferimento dell'accesso nei Centri di permanenza per i Rimpatri (Cpr) e dei rimpatri forzati hanno in qualche modo "toccato" la problematica del rispetto del diritto alla salute per le persone trattenute e rimpatriate. L'articolo 3.1 della Direttiva del Ministero dell'Interno del 19/05/2022² (d'ora in poi direttiva Lamorgese) esprime chiaramente l'obbligo di valutazione di idoneità alla vita in comunità ristretta per la persona migrante da trasferire nel Cpr, per la determinazione di eventuali condizioni di patologie acute, croniche, di salute mentale nonché di vulnerabilità sociale che controindichino al trasferimento. Inoltre, sempre lo stesso articolo specifica che tale valutazione deve essere eseguita da personale sanitario facente capo al Sistema Sanitario Nazionale (SSN), Azienda Sanitaria Locale (ASL) nel caso di persone trattenute sul territorio e sezione sanitaria degli istituti penitenziari nel caso di trasferimento dopo scarcerazione. Tale specifica è particolarmente importante per due ragioni: 1) rappresenta una garanzia per le persone appartenenti alle categorie più fragili e vulnerabili che non potrebbero essere seguite e prese in carico adeguatamente all'interno di strutture meramente detentive come sono i Cpr; 2) rappresenta una tutela per la salute di comunità, sia in termini di esclusione di eventuali rischi di malattie infettive, ma anche per l'eventuale presa in carico da parte del sistema sanitario di problemi di salute non emersi in precedenza. Nella realtà, come evidenziato dai sopralluoghi indipendenti nei Cpr (effettuati in particolare dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale³, nonché da accessi alle strutture da parte di reti di attivisti impegnati in ambito sociale⁴), attualmente le valutazioni di idoneità vengono svolte in maniera assolutamente superficiale, limitandosi all'esclusione di eventi infettivi maggiori (in particolare COVID-19 e tubercolosi) e non indagando affatto le varie dimensioni di patologia e vulnerabilità citate dalla Direttiva Lamorgese, né tanto

² "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'art. 14 del d.lgs. n.286/1998 e successive modificazioni", che ha sostituito il precedente Regolamento Unico CIE.

³ Cfr. https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=NG10674.

⁴ Cfr. Rete Mai Più Lager - NO ai CPR, Delle pene senza delitti. Istantanea del CPR di Milano - Un anno dopo, 29/05/2022, <https://drive.google.com/file/d/1odTRE679axs5aBJsMPLYtQQ41--hwePX/view>.

meno vengono prese in carico eventuali patologie emerse in fase di valutazione (in particolare le problematiche di salute mentale). Inoltre, la valutazione di idoneità viene eseguita da parte di personale che spesso non conosce le specifiche strutturali dei Cpr e che, quindi, riesce a dare solo un'indicazione assoluta, non ponendo una riflessione sull'idoneità "relativa" per la persona alla vita nei singoli Centri, in termini di accessibilità, intensità di cura, presenza di personale specializzato, etc. Insomma, tale valutazione non dovrebbe essere il semplice referto sintetizzato nella formula "idoneo alla vita in comunità ristretta", bensì l'intero atto medico, per quanto possibile multidisciplinare, che valuta a fondo le condizioni della persona per poter fornire un'indicazione effettiva della sua compatibilità di salute con la detenzione nel Cpr, e di cui il referto rappresenta la sintesi sottoscritta e di presa di responsabilità. In generale quindi la valutazione di idoneità alla vita in comunità ristretta si configura attualmente come uno strumento "spuntato" per la tutela delle garanzie di salute individuali e collettive.

La proposta di una checklist standardizzata e condivisa che indaghi effettivamente le dimensioni di malattia e vulnerabilità di cui all'articolo 3 della Direttiva Lamorgese (e in generale alla valutazione in scienza e coscienza da parte del medico), la cui adozione da parte del personale del SSN dovrebbe essere vagliata, monitorata e controllata dalle ASL secondo una chiara catena di *accountability*, potrebbe in qualche modo far fronte alle lacune attuali. In realtà, la grande mole di informazioni relative alle condizioni strutturali e gestionali dei Cpr, che li configurano come luoghi che possono mettere a rischio la salute delle persone, nonché le problematiche deontologiche legate al rilascio di un nulla osta sanitario alla vita in questi stessi luoghi, rende la discussione molto più complessa e una riflessione da parte degli operatori sanitari coinvolti a tutti livelli fortemente necessaria⁵.

⁵Sui rischi di salute dei luoghi di detenzione dei migranti e sulla necessità di misure alternative si rimanda al recente documento dell'Ufficio Regionale Europeo della World Health Organization, WHO: *Addressing the health challenges in immigration detention, and alternatives to detention: a country implementation guide*, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2022, <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289057929>

Il secondo delicato passaggio che implica una valutazione dello stato di salute nel percorso del rimpatrio forzato è costituito dal cosiddetto *fit-to-travel*⁶, ovvero dalla certificazione medica che la persona trattenuta nel Cpr, al momento delle procedure di rimpatrio, si trovi in condizioni di salute che gli permettano di viaggiare in sicurezza, valutate secondo un modulo standardizzato, come richiesto dalle Linee Guida Frontex del 2016⁷. La necessità di tale valutazione medica e della relativa certificazione era già stata ribadita dal Consiglio d'Europa nel 2005⁸. Ma quale medico deve rilasciare questo certificato?

Mentre la detenzione all'interno dei Cpr è quanto meno regolamentata dalla Direttiva Lamorgese, per la tutela della salute delle persone sottoposte a rimpatrio forzato le indicazioni si rifanno sostanzialmente a documenti dell'Unione Europea e, in particolare, alla cosiddetta "Direttiva Rimpatri" dell'Unione Europea del 2008⁹. Non ci sono dunque chiare indicazioni che specifichino, ad esempio, la selezione del personale sanitario che deve essere presente durante il rimpatrio, né quale figura sanitaria deve effettivamente rilasciare il *fit-to-travel*. Nel corso di diverse visite dei Cpr e di monitoraggi di rimpatri, si è avuto modo di vedere che tale valutazione viene svolta praticamente sempre e in maniera molto rapida e superficiale (per rispondere all'urgenza delle tempistiche di rimpatrio dettate dalle scorte di polizia) dal medico dell'ente gestore del Cpr (coadiuvato o meno da personale infermieristico). Tale valutazione viene poi redatta in una semplice certificazione scritta che non segue alcuno standard (come richiesto dalle Linee Guida Frontex), ma si sostanzia ancora una volta,

⁶ Dicitura alternativa e preferita a *fit-to-fly*, che è utilizzata per lo più nella medicina di viaggio, e che esclude altre forme di trasporto comunque utilizzate nelle procedure di rimpatrio forzato (ad es. autobus).

⁷ Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex, 12/05/2016, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf.

⁸ Guideline 16. Fitness for travel and medical examination, in Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return, September 2005, https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf.

⁹ Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 29/04/2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0573#d1e312-28-1>.

come già evidenziato per la valutazione di idoneità alla vita in comunità ristretta, in un generico nulla osta, in questo caso al viaggio. Ma in questo contesto, a differenza della valutazione di idoneità alla vita in comunità ristretta, si evidenziano diverse lacune in materia di diritto alla salute garantito dalla Costituzione italiana:

- 1) la valutazione non viene svolta da personale sanitario facente capo al SSN, bensì dall'ente gestore del Cpr, un soggetto privato che opera secondo le regole del mercato, al di fuori di una chiara catena di controlli e *accountability* da parte delle ASL di competenza;
- 2) durante il rimpatrio il personale di cura, che deve essere presente secondo le citate norme comunitarie, appartiene al personale di polizia e non a realtà della sanità pubblica; tale anomalia prefigura un "unicum" nella prestazione di misure di prevenzione e cura in Italia, in cui il corpo di persone trattenute e il loro stato di salute sono completamente in mano a personale (Enti gestori dei Cpr e Forze di Polizia) che non afferrisce al SSN.

Questa situazione pone evidenti problematiche di disparità di trattamento non solo nei confronti della popolazione generale, ma della stessa popolazione detenuta in carcere¹⁰ e delle persone straniere non in regola¹¹. Inoltre, non permette di instaurare una catena di controllo e responsabilità che rappresenti una tutela per la persona rimpatrianda, sia in termini delle condizioni di salute alla partenza (*fit-to-travel*) che di somministrazione di eventuali terapie in corso, nonché di eventuali eventi traumatici durante il viaggio stesso (incidenti, atti di autolesionismo, violenza da parte della polizia, etc.)¹².

Anche per quanto riguarda la certificazione *fit-to-travel*, una checklist condivisa a livello nazionale, che garantisca una valutazione medica in scienza

¹⁰ Decreto Legislativo 22 giugno 1999, n. 230, Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5 della legge 30 novembre 1998, n° 419, con cui la salute delle persone trattenute è stata presa in carico dal SSN (trasferimento attuato in realtà solo con il Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri del 01/04/2008).

¹¹ Ad esempio, attraverso l'erogazione del codice STP (Straniero Temporaneamente Presente), previsto dall'articolo 43 del Dpr 394/99.

¹² Il monitoraggio di tutti questi aspetti è espressamente richiesto dalle "Linee guida sul monitoraggio dei rimpatri forzati" del Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà personale (2020).

e coscienza della persona rimpatrianda, e il cui monitoraggio di attuazione ed esiti venga garantito dalle ASL di competenza, può avere una valenza di garanzia solo nel caso in cui questa valutazione possa essere svolta da personale del SSN terzo rispetto al percorso di detenzione e rimpatrio. Al momento, si ribadisce il pericoloso stato di “unicum sanitario” in cui si trovano i corpi dei migranti sottoposti a rimpatrio forzato (senza nulla togliere alla professionalità del personale medico degli enti gestori dei CPR e delle forze di polizia).

Dal punto di vista della salute dell'individuo in una prospettiva di sanità pubblica e di diritto alla salute, il solo *fit-to-travel* non è sufficiente a garantire una reale valutazione delle condizioni di salute del soggetto sottoposto a rimpatrio e delle eventuali cure di cui possa avere bisogno. Per quanto non indicato in alcuna norma o direttiva attualmente in essere per i rimpatri forzati, come indicato dal Garante nazionale nei propri Rapporti, sarebbe necessario stabilire una ulteriore valutazione/certificazione, denominata *fit-to-return*: l'idoneità al rimpatrio non dovrebbe riguardare solo il viaggio, con qualsiasi mezzo esso venga eseguito (*fit-to-travel*), né le ore immediatamente successive all'arrivo nel paese di rimpatrio (è particolarmente significativo, anche dal punto di vista simbolico, come il “doversi fermare” sulla scaletta dell'aereo da parte del personale che ha effettuato il rimpatrio una volta giunti nel paese d'arrivo ponga un netto iato tra il prima e il dopo il rimpatrio, con conseguente fine delle responsabilità di tutela da parte del personale stesso).

Le persone che necessitano di cure per patologie croniche sia in termini di controlli, monitoraggio e terapie, dovrebbero vedere assicurato il prosieguo di tali attività anche nel Paese in cui viene eseguito il rimpatrio, senza interruzioni o cambiamenti che possano compromettere l'esito delle cure e dei percorsi terapeutici. Questo risulta chiaramente manifesto per patologie come il diabete o l'infezione cronica da HIV, che necessitano per l'appunto di controlli periodici nonché di una terapia farmacologica che deve essere assicurata in maniera continuativa da centri specializzati. Molto più complessa è la gestione delle problematiche di salute mentale e di dipendenza, in cui, alla difficoltà di prosieguo delle eventuali terapie farmacologiche in corso, si aggiunge la difficoltà di garantire lo standard di cure instaurato durante la permanenza in Italia. Come evidenziato recentemente con la conversione in legge del cosiddetto “Decreto Cutro”

(Legge 50/2023), che per quanto riguarda il rilascio della protezione speciale per motivi sanitari richiede «condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel paese di origine», si pongono diverse criticità: 1) sulla base di quali dati ed esperienze si basa la valutazione della qualità effettiva (e non meramente dichiarata a livello istituzionale) degli standard di cura nei paesi di rimpatrio?; 2) come vengono valutate le differenze territoriali in termini di standard di cure e diritto alla salute (un esempio concreto: in Nigeria, una quartiere ricco di Lagos ha disponibilità anche sanitarie infinitamente diverse da un territorio come il Borno State sotto il controllo delle milizie di Boko Haram)?; 3) chi ha l'onere della prova di tali standard?.

Ciononostante, il *fit-to-return* si rende ancor più necessario in quanto dovrebbe valutare non solo problematiche di farmaci e follow-up, ma anche considerazioni antropologiche/sociali (si pensi allo stigma ancora fortemente esistente per molte patologie in alcuni dei paesi di rimpatrio, non solo per patologie per cui lo stigma è noto come l'infezione da HIV, ma anche per quadri molto diffusi e di gestione sociale complessa, come accade per l'epilessia in diverse zone dell'Africa¹³). Tale valutazione non dovrebbe essere molto dissimile dal divieto di rimpatriare le persone in Paesi dove potrebbero essere sottoposte a persecuzioni, tortura o atti degradanti per qualsiasi motivo. La stessa Direttiva Rimpatri dell'Unione Europea del 2008 sancisce che «gli Stati membri tengono nella debita considerazione [...] le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo interessato; rispettano il principio di *non-refoulement*» (articolo 5), mettendo significativamente sullo stesso piano la tutela della salute della persona nel Paese di rimpatrio e il divieto di respingimento. Dal punto di vista della responsabilità deontologica del personale sanitario, il *fit-to-return* potrebbe andare a colmare quello iato rappresentato proprio dall'ultimo gradino di quella "scaletta d'aereo" dove non può fermarsi la necessità di garantire il diritto alla salute di individui il cui corpo e la cui salute, si ribadisce ancora una volta, sono nelle mani dello Stato che sta effettuando il rimpatrio.

¹³ Cfr. *Epilepsy: a public health imperative*. Geneva: World Health Organization; 2019, e, a titolo di esempio, Jada SR, Siewe Fodjo JN, Abd-Elfarag G, et al. *Epilepsy-related stigma and cost in two onchocerciasis-endemic areas in South Sudan: A pilot descriptive study*, *Seizure*. 2020;81:151-156. doi:10.1016/j.seizure.2020.08.003.

In conclusione, questa riflessione vuole evidenziare che questi tre strumenti (valutazione di idoneità alla vita in comunità ristretta, *fit-to-travel* e *fit-to-return*) dovrebbero rappresentare il contesto minimo di tutela del diritto alla salute per le persone migranti sottoposte a detenzione amministrativa e conseguente rimpatrio forzato. Nella realtà tali strumenti sono poco se non affatto applicati, e soprattutto non in maniera sistematica e che metta realmente in essere la responsabilità del personale sanitario e del SSN, in termini deontologici e di salute pubblica. «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»: il dettato costituzionale configura limpidamente le garanzie per tutti gli individui, al di là della provenienza, dello status giuridico e della destinazione, e questo vale ancor di più per le persone in stato di fermo, detenzione e rimpatrio. Solo la tutela dei diritti fondamentali può essere garanzia che il corpo delle persone affidate allo Stato non perda mai di soggettività riducendosi a “nuda vita”, secondo la nota riflessione sviluppata da Giorgio Agamben¹⁴ o, peggio ancora, a “procedura” da espletare.

¹⁴ Agamben G. Il potere sovrano e la nuda vita. Homo sacer, Einaudi, 2005.

Gnothi s'eteron. Note sul diritto a comprendere della persona destinataria di rimpatrio

Monica Serrano

Il trattenimento dei migranti in un Centro di permanenza per i rimpatri apre un tempo sospeso e incerto che può avere come esito il rimpatrio forzato. In spazi di internamento vuoti, sporchi, abbandonati, nell'isolamento dagli affetti e dai legami, la privazione del diritto a comprendere - e quindi a conservare un margine di scelta personale - è lo specchio del lavoro spesso frammentario e cieco di tale sistema detentivo. Nonostante il diritto a comprendere «resti un cardine dell'esercizio effettivo di tutti gli altri diritti¹», la sua violazione si rivela un *continuum* nel contesto del Cpr, di cui l'operazione di rimpatrio non è che l'epilogo.

Il rimpatrio forzato segna una frattura radicale nel percorso migratorio. Quando il *nomos* ordina la traiettoria del ritorno, l'imposizione della legge sovrasta il progetto individuale. È allora essenziale riconoscere la complessità del vissuto migratorio nella sua continuità con uno sguardo storico e multidisciplinare - oltre che interculturale - *dando tempo e spazio all'informazione del rimpatrio*. Paradossale è che in un Cpr - struttura finalizzata al rimpatrio - nessun servizio di orientamento, sostegno e cura erogato affronti direttamente l'idea del rimpatrio, che resta così un non detto fino a operazione iniziata. E durante l'effettivo rimpatrio «le squadre che si alternano nella gestione delle varie fasi dell'operazione tendono a trasferire l'onere informativo su quella impiegata nella fase successiva»². Ora, sia il *chi* della comunicazione - la delega alle forze dell'ordine di comunicare alla persona trattenuta la decisione di rimpatrio - che il *quando* - la fase di pre-ritorno o financo di pre-partenza - recidono sostanzialmente la possibilità del migrante di «accettare psicologicamente la situazione» ed essere «in grado di informare chi desidera e di recuperare i propri oggetti personali³». In un contesto normativo già

¹ Dal Rapporto tematico del Garante nazionale sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato (1° luglio 2021 - 15 settembre 2022), pagina 9.

² Rapporto citato, pagina 17.

³ Cap 3.4 Linee guida.

complicato e spesso incomprensibile agli occhi del migrante, il rimpatrio forzato è così un evento-irruzione che conferma l'impossibilità di scelta, il senso di fallimento, la paura di tornare nel paese di origine per più di una ragione.

Tale implicita quanto ordinaria condanna all'oscurità è del tutto contraria alle indicazioni del Comitato per la prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa, il quale in tema di rimpatrio forzato raccomanda che «tutte le persone trattenute siano ufficialmente informate in forma scritta comprensibile al migrante almeno una settimana prima del rimpatrio programmato, come richiesto dalla legge», aggiungendo che «siano preparate al rimpatrio, includendo la disposizione di un supporto psico-sociale⁴». Nei colloqui da me tenuti con lo staff del sostegno psico-sociale interno al Cpr, nessuno/a ha dichiarato di lavorare su questo grande rimosso - il rimpatrio - chi delegando ad altri questa informazione decisiva, chi per mancata comunicazione da parte dell'ufficio immigrazione, chi preferendo tenere colloqui sulla progettualità illusoria di una vita in Italia. Vi è un filo sotteso tra *unannounced deportations* e tecnologia della cittadinanza: il non sapere del migrante è parte integrante del logos della marginalizzazione, della colpevolizzazione e dell'esclusione dai diritti delle persone irregolari in Europa⁵. Se la macchina del rimpatrio vive un tempo di ipertrofia nelle agende europee, di fatto non si dà spazio né tempo di comprendere proprio a chi lo subisce.

Dare tempo significa innanzitutto permettere al migrante di significare il suo percorso migratorio individuale alla luce di un contesto giuridico europeo che lo rende destinatario di un rimpatrio secondo una lettura geopolitica (quindi storica e collettiva) invece che individuale e colpevolizzante. Legge, diritto di asilo, diniego, diritto al ricorso e al reclamo, rimpatrio forzato abitano un universo epistemico spesso estraneo al vissuto di chi, migrando, scommette tutto su un luogo migliore e un futuro possibile da creare con le proprie mani.

⁴ CPT 2019, pagina 11.

⁵ L.M. Borrelli, p.3474.

Ci vuole tempo per poter immaginare un nuovo senso del sé: vedere cosa resta, condividere se un ritorno è pensabile o meno e nel caso negativo perché non lo è, mettendo di volta in volta la storia individuale al vaglio della trama dei diritti europei - *non refoulement* e fondato timore di persecuzione, tortura e sfruttamento, coesione familiare, tutela della salute - in ogni momento del percorso migratorio, dando la possibilità di parola *fino e durante* la comunicazione di rimpatrio⁶ (Rimpatri vietati).

Avere tempo rende inoltre possibile il ripensare - ed eventualmente attivare - *i legami con l'altrove* che dal qui della mera corporeità nello spazio detentivo ordinariamente non vediamo e non sappiamo. «I migranti vengono da altrove per ragioni che appartengono a questo altrove⁷»: non ci portano solo la materialità di bisogni, ma anche modi di coltivare, di restare fedeli alle promesse e alle aspettative del *là* - famiglia, comunità, appartenenza sociale, politica, economica. Una volta che si sgretola l'idea dell'Europa come terra di soggiorno, cosa significa tornare nel paese di origine? Tornare non è mai un ritorno all'identico. Tornare, nel caso di un rimpatrio forzato, apre una serie di problematicità che il migrante ha diritto a non affrontare in solitudine. Formulare un nuovo senso del sé è un'impresa immane, che deve negoziare anche coi discorsi e le rappresentazioni del *là*: i legami, i ruoli, i campi di forza in cui si era iscritti prima di partire. Si può aprire uno spazio di ascolto per rendere dicibile e lavorare questo groviglio di eredità con l'altrove.

Il rispetto del diritto a comprendere riconosce al destinatario del rimpatrio forzato condizioni di intellegibilità e margini di azione, restituendogli *la sua stessa soggettività*. Per rendere effettivo tale diritto sono essenziali alcune condizioni minime: oltre a un lavoro nel tempo, essenziale è *la lingua giusta e il contesto* adeguatamente protetto dell'ascolto. Rispetto alla lingua, i mediatori linguistico-culturali hanno il compito essenziale di tradurre non solo parole ma universi di senso: dove mi trovo, perchè, cosa posso fare o sperare, cosa mi aspetta. I mediatori hanno il compito delicato - insieme al resto dello staff - di

⁶ Cfr. Cap 3.1 Linee Guida.

⁷ Nathan.

rendere comprensibili i concetti stessi di diritti, doveri e norme, di negoziare con il migrante il significato di salute, corpo, genere, età, identità e migrazione e tradurlo agli occhi della legge. Il ruolo dei mediatori linguistico-culturali, la loro formazione specifica e il loro supporto non può essere ridotto a funzione di approssimativa trasposizione linguistica. Perché alcuni vissuti - spesso i più significativi - non si lasciano dire nella forma piana di una traduzione neutra. L'intraducibile dice di più: ci sono secoli di storia tra la mia e la parola altrui e spesso è una storia sanguinosa⁸. Considerato questo nel contesto detentivo del Cpr, la coercizione vissuta affonda nella violenza della Storia. Il diritto a comprendere dell'altro - lo straniero trattenuto - acquisisce allora consistenza nel nostro dovere di *comprendere l'altro e la Storia*. Siamo dentro storie complesse, secoli di violenza, traiettorie di vita e costellazioni di morte, più lingue, più attraversamenti, più legami. Riconoscere l'altrove e l'oltre del migrante mette in discussione il nostro stesso posizionamento nel mondo. Nei moduli abitativi del Cpr vi sono coperte a terra al posto di tappeti a segnare l'angolo della preghiera, luogo dell'oltre. Quando tutto manca, qualcosa resta. Vicino a Dio non si è soli e la vita e la morte sono sorelle. Il diritto di culto acquisisce il suo senso peculiare all'interno del sistema detentivo/espulsivo.

C'è bisogno dell'umiltà di *più sguardi* per restare fedeli alla complessità del vissuto migrante. In concreto, solo uno staff multidisciplinare e interculturale libero di agire nel tempo e senza interferenze delle forze dell'ordine può rendere effettivo il diritto a comprendere del migrante trattenuto in un Cpr. La frammentazione degli interventi perde in partenza: non basta il medico inconsapevole del percorso migratorio, non è sufficiente lo psicologo ignaro dell'iter giuridico, né l'informatore legale senza sguardo psico-sociale e storico. Se lo staff è composto da varie figure, queste possono garantire il diritto a comprendere solo lavorando insieme. L'informativa legale non può limitarsi alla sottoscrizione di un foglio scritto (inaccessibile alle persone non scolarizzate) per lo più in italiano (lingua straniera per il migrante)

⁸ Beneduce.

in cui apporre crocette su quesiti posti in mero ordine dicotomico (asilo/no, accoglienza/carcere, famiglia/no). Il sostegno psicologico non può puntare sulla progettualità di vivere in Italia da parte di un migrante destinatario di rimpatrio forzato il giorno successivo. Il mediatore linguistico non può detenere le chiavi dei moduli abitativi passando per carceriere e un momento dopo essere affidatario di racconti di persecuzione.

Senza un contesto di lavoro disposto ad accogliere tali ordini di complessità, l'unico spazio di azione che resta al migrante trattenuto in un Cpr è il proprio corpo. Territorio ancora parzialmente proprio è il corpo, ciò su cui «io posso⁹». I registri degli eventi critici sono costellati di gesti autolesionistici, tagli e ingestioni e tentativi di suicidio “con la corda” (per impiccagione) scandiscono il quotidiano: in un sistema di privazione - privazione di criteri di comprensione, di uno spazio di riconoscimento e di una trama nutriente di relazioni - il corpo resta l'unico territorio abitabile per inventare «un atto demiurgico, come se si volesse rifondare attraverso una violenza chirurgica il mondo intero¹⁰». Per questa via il diritto a comprendere entra senza soluzione di continuità nel *diritto alla salute*, intendendo con tale diritto una dimensione trasparente dell'aver cura, ancora più urgente nel contesto di privazione della libertà.

Bibliografia

- R. Beneduce, Etnopsichiatria. Sofferenza mentale e alterità fra storia, dominio e cultura, Carocci 2019.
- R. Beneduce, L. Queirolo, C. Oddone, Loro Dentro. Giovani, migranti, detenuti, Professional dreamers 2014.
- L.M.Borrelli, They know the procedure; they just don't know when we will come: uncovering the practice of unannounced deportations” JEMS (Journal of Ethnic and Migration Studies), 47:15, March 2021.

⁹ Husserl.

¹⁰ Beneduce.

- *Council of Europe*, Report to the German Government carried out by the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) - CPT/Inf (2019) 14.
- *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*, Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (luglio 2021-Settembre 2022).
- *E. Husserl*, Meditazioni cartesiane, Studi Bompiani 2002 (1931).
- *T. Nathan*, Non siamo soli al mondo, Bollati Boringhieri 2003.

Il monitoraggio post - ritorno e gli accordi con NPM di Paesi terzi

Antonio Marchesi

Lo svolgimento da parte del Garante nazionale di attività di monitoraggio dei rimpatri forzati in attuazione della Direttiva dell'Unione europea n. 115 del 2008 ha messo in evidenza l'utilità, e in alcuni casi persino la necessità, di stabilire forme di collaborazione con istituzioni di garanzia indipendenti operanti in altri Paesi. Questa collaborazione può avvenire, oltre che con le istituzioni di altri Stati dell'Unione europea a partire dai quali vengono effettuati rimpatri forzati e che abbiano, come il Garante nazionale italiano, un mandato ai sensi della Direttiva 115/2008, anche con organismi di Paesi di destinazione delle persone oggetto di una misura di rimpatrio forzato dall'Italia. Mentre con le istituzioni di garanzia appartenenti alla prima categoria è utile costruire una rete nell'ambito della quale scambiare buone pratiche e confrontarsi sui problemi incontrati, i modi di affrontarli e i metodi di lavoro, con le istituzioni di garanzia operanti nei Paesi di destinazione è possibile, e quanto mai opportuno, dare vita altresì a forme di cooperazione di tipo operativo, di coordinamento e completamento delle rispettive funzioni.

Una cooperazione operativa di questo tipo è richiesta con riferimento al monitoraggio dei rimpatri forzati per l'ovvio motivo che le operazioni di rimpatrio vedono il coinvolgimento, nell'esercizio dei rispettivi poteri, delle Autorità di almeno due Stati: di quello a partire dal quale il rimpatrio viene effettuato e di quello di destinazione (oltre che di eventuali Stati terzi come, ad esempio, un Paese di transito nel quale vengano raccolti i rimpatriandi della medesima nazionalità provenienti da più Stati). Tale circostanza distingue questo tipo di monitoraggio da quello relativo ai diritti delle persone private della libertà personale, che si esaurisce nell'esercizio dei poteri delle autorità di un solo Paese. Nel caso dei rimpatri forzati, alla collaborazione che ha luogo tra le autorità di governo dei due Stati coinvolti dovrebbe corrispondere, in altre parole, una collaborazione fra le istituzioni di garanzia di questi.

La possibilità di cooperare o meno sul piano operativo dipende peraltro dalla presenza di due condizioni principali. La prima è che l'istituzione del paese di destinazione dei rimpatriandi abbia un mandato che possa comprendere l'attività di verifica del rispetto dei diritti di questi ultimi nella fase di post-ritorno, successiva alla consegna alle autorità di tale paese. Ciò comporta che la cooperazione avvenga, tipicamente, con i Meccanismi Nazionali di Prevenzione (MNP) ai sensi del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Tortura (OPCAT). La seconda condizione - e anche questa suggerisce di scegliere di collaborare con un MNP - è che si tratti di una istituzione indipendente e non di un organo posto sotto il controllo del potere esecutivo.

Nel promuovere la collaborazione con le istituzioni di garanzia operanti nei paesi di destinazione delle persone soggette a misure di allontanamento forzato, il Garante nazionale ha avviato una interlocuzione con diverse istituzioni di altri paesi: con l'*Avokati I Populit* (Avvocato del Popolo) dell'Albania si sono svolti più incontri di lavoro che hanno portato all'elaborazione di un progetto di accordo; una delegazione del *Conseil national des droits de l'homme* del Marocco ha effettuato una visita in Italia durante la quale si sono poste le basi di una collaborazione futura; anche con l'*Instance Nationale pour la Prevention de la Torture* della Tunisia è stata elaborata una bozza di accordo.

Di particolare rilevanza è l'accordo stipulato con il *Public Defender* della Georgia. Vi si enunciano, nel Preambolo, i presupposti della cooperazione: il reciproco riconoscimento del carattere indipendente delle due istituzioni e il fatto di avere entrambi un mandato che, pur essendo diverso - solo al Garante nazionale trova applicazione, evidentemente, la direttiva dell'Unione n. 115 del 2008 - è utile allo svolgimento del monitoraggio complessivamente richiesto; e la volontà di andare oltre il mero scambio di buone pratiche per avviare una cooperazione di tipo operativo. L'articolo 3 è dedicato allo scambio di esperienze e metodi di lavoro. L'articolo 2, invece, si sofferma sulla cooperazione operativa, individuando tre ipotesi: a) la comunicazione di informazioni da parte del Garante nazionale al *Public Defender* sulle operazioni di rimpatrio dall'Italia verso la Georgia programmate; b) il monitoraggio della fase di consegna o *handover* e la comunicazioni di informazioni da parte del *Public Defender* al Garante

nazionale sulla fase post-*handover*; c) il monitoraggio congiunto di alcuni voli di rimpatrio.

In attuazione di tale accordo, un primo monitoraggio “a staffetta” di un rimpatrio forzato - il primo in assoluto in base ai dati in possesso del Garante nazionale - si è svolto nel mese di aprile 2022 quando una delegazione del Garante nazionale ha seguito le attività pre-partenza che hanno avuto luogo all’Aeroporto di Fiumicino e l’imbarco e il trasferimento in Germania di cinque cittadini georgiani. A Düsseldorf i rimpatriandi sono stati presi in carico dalle Autorità georgiane per essere trasferiti in aereo a Tbilisi. In quella sede, lo staff del Garante nazionale ha avuto uno scambio di informazioni con i rappresentanti del *Public Defender* della Georgia, che hanno proseguito il monitoraggio dell’operazione nella tratta Düsseldorf - Tbilisi e nella fase di arrivo in Georgia. In questo modo il Garante nazionale ha potuto, per la prima volta, estendere il proprio sguardo anche alle fasi che seguono la presa in carico dei cittadini stranieri da parte delle Autorità del Paese di rimpatrio e ricevere informazioni relative agli avvenimenti che hanno luogo una volta che i cittadini stranieri rimpatriati siano giunti a destinazione.

Guidelines
**for the Monitoring
of Forced Returns**

Preface

These guidelines on how to monitor forced returns constitute a valuable tool for the National Guarantor's network of monitors. They were developed after almost three years of intense work on the project "Implementation of monitoring system for forced returns" funded by the National Programme of the Ministry of the Interior through the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF 2014/2020).

The practical experience acquired during the project lifetime, the monitoring of a significant number of forced return operations, and the in-depth reflections on relevant rules and regulations conducted - even comparatively - with the support of the National Guarantor's pool of technical-legal consultants, made it possible the collection of the main national and international references on the subject in a single publication, with the aim to provide an easy-to-use guide both for trainee and senior monitors.

The publication of these Guidelines represents a further step forward undertaken by the National Guarantor from its very outset *ex lege* in 2016, which aims at consolidating the national observation and monitoring standards in a wide range of areas and situations - falling within the scope of the National Authority's mandate - characterized by the deprivation of liberty.

In order to achieve this objective, the National Guarantor cooperated with the Organizational Unit "Deprivation of Liberty and Migrants" and its staff monitors, whom the National Guarantor warmly thanked. In addition, the National Guarantor worked with some Regional Guarantors (Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piedmont - along with the Authority of the Municipality of Turin - Apulia, Sicily and Tuscany) who have been employed by the AMIF project and participated in the national network of forced return monitors.

The monitoring of forced returns is undoubtedly one of the most engaging and challenging activities in the panorama of the National Guarantor's functions, requiring high standards of professionalism, preparation and conduct.

In this sense, the National Guarantor's Board is convinced that these Guidelines can represent in the upcoming years a solid and practical point of reference for all Personnel employed in such a delicate field.

Enjoy your reading and keep up with the good work!

The Board of the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty
Mauro Palma, Daniela de Robert, Emilia Rossi

Introduction to the Second Edition

More than three years after the first edition of the "Guidelines for the Monitoring of Forced Returns," this update is released, marking the end of the project "Implementation of a Monitoring System for Forced Returns". The project was funded by the Asylum, Migration, and Integration National Fund (AMIF) 2014/2020, under the Ministry of the Interior and initiated by the National Guarantor on 6 October 2020.

In continuity with the previous project, carried out between April 2017 and February 2020, the one that is about to conclude has also focused its efforts mainly on building partnerships with Guaranteeing Authorities and homologous organizations. The aim was to enhance the monitoring capabilities of the National Guarantor and expand its scope to include destination countries as well.

In addition to the national monitoring network, which includes the regional Guarantors of Piedmont, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Molise, Latium, Campania, Apulia, Sicily, and the Guarantors of the municipalities of Turin, Gradisca d'Isonzo, Milan, and Oristano, significant attention has been given in recent years to developing agreements with the National Preventive Mechanisms (NPMs) of the Countries of Return.

In 2022, the National Guarantor signed a cooperation agreement with the Public Defender of Georgia followed in 2023 by the cooperation agreement with the Albanian's Ombudsperson. These agreements aim at enabling, through a handover of information, the monitoring of human rights compliance throughout all stages of a forced return, including the arrival phase in the Country of Return.

Looking ahead, the platform for international cooperation with equivalent supervisory organizations in third countries will be enriched with further agreements. The National Guarantor is currently engaged in constructive dialogues in view of establishing additional partnerships with other countries.

The guidelines are specifically aimed at providing a working tool for all those involved in activities related to monitoring forced-return operations.

This edition is updated with the Decree-Law of 10 March 2023, No.20, converted with modifications by law of 5 May 2023, No.50, and with the directive adopted by the decree of the Minister of the Interior on 19 May 2022, entitled "Criteria for the organization of the Immigration Removal Centres provided for in Article 14 of Legislative Decree 25 July 1998, No.286, and subsequent amendments." Additionally, the volume includes an appendix

containing contributions from experts of the National Guarantor on specific topics related to their respective areas of expertise: health protection, immigration and asylum law, ethno-psychiatry, statistical information, and international cooperation.

The Guidelines are divided into three chapters dedicated, respectively, to forced returns in general, to the related monitoring activity and to the situations examined, which the monitors, or the people acting as observers, appointed by the National Guarantor to take part in the operations, are required to pay special attention.

This last chapter is divided into several sections that examine in-depth the following topics: prohibition of return, safeguarding the returnees' health conditions, the use of coercive measures, the information given to third country nationals on their removal, the material conditions during return operations, the rules regarding security checks, the protection of the returnees' personal belongings, and the reporting activity.

With reference to each topic, clarifications are provided about the monitors' tasks. The issue of administrative detention of third-country nationals is not the subject of a specific discussion in these Guidelines (the issue is treated marginally in the section dedicated to the pre-return phase).

For a specific discussion of the issue, we refer to the volume *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* (Norms and Normativity. Standards for the deprivation of liberty of migrants), published by the GNPL in 2019.

The Guidelines were drafted starting from the materials prepared by the staff and experts of the GNPL, between 2017 and 2023, as part of the training activities carried out during the course of the aforementioned project. *The Training Manual Forced Return Monitoring - Comprehensive Training for Forced Return Monitors - published in 2015 - with the contribution of the European Union, by the International Centre for Migration Policy Development (FRoM Manual) was also taken into account.*

Abbreviations

CARA Reception Centre for Asylum Seekers

CDA Reception Centre

ECHR European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

CIE Identification and Expulsion Centre

ECtHR European Court of Human Rights

CPR Immigration Removal Centres

CPSA Centres for First Aid and Reception

CPT European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

CRO Collecting Return Operation

DEPA DEParture Accompanied (when a third-country national is escorted by authorized personnel during the removal)

DEPU DEParture Unaccompanied (when a third-country national is not escorted during the removal)

AMIF Asylum, Migration and Integration Fund

FRONTEX European Border and Coast Guard Agency

GNPL National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty

ICAO International Civil Aviation Organization

INAD Inadmissible

MSNA Unaccompanied Migrant Minor

NFRO or **NRO** National Forced Return Operation

NPM National Preventive Mechanism

OMS Organising Member State

OPCAT Optional Protocol to the Convention against Torture

PMS Participating Member State

For the expressions used in the context of forced-return operations, please refer to the latest version (May 2018) of the glossary published by the European Migration Network (EMN) with the title "Asylum and migration. Glossary 6.0", available at the following link: <http://www.emnitalyncp.it/glossario/>

Chapter 1

Forced returns

1.1. What is a forced return?

For the purposes of these Guidelines, forced return means the compulsory return of an individual to their country of origin, transit or third country (i.e. country of return). In general, the expression indicates any action that has the effect of returning an individual to a State (including expulsion, border rejection and extra-territorial interception).

1.2. How are forced returns regulated?

International law

International law recognizes the freedom of States not to admit **third-country nationals** on their territory and not to allow them to stay if they are already present on the national territory. This freedom is considered an attribute of State sovereignty and is, in the past as today, the object of a rule of general international law. The forced return of third-country nationals is therefore, normally, an internationally lawful action.



Focus

The removal from the territory of a State of **citizens** is on the contrary prohibited by international law. Article 13, para. 2 of the Universal Declaration of Human Rights establishes “the right of everyone to leave any country, including his own, and to return to his country.”

The freedom not to admit third-country nationals on the territory of a State, together with that of not allowing them to stay if they are already present on the territory of a State, is not, however, absolute. There are some **limitations and exceptions**, and this right shall be exercised in compliance with the provisions provided (see below, Chapter 3).

European Union

Return Directive

Forced return within the European Union is regulated by Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 (Return Directive), which lays down «common standards and procedures to be applied in Member States for returning illegally staying third-country nationals».

The so-called Return Directive, which entered into force in 2010, aims to harmonize the efforts of EU Member States (and associated states) in the management of returns. It establishes rules on return measures and removal from the territory, use of coercive measures, detention before repatriation and re-entry bans. The directive also indicates the rights which illegally staying third-country nationals are entitled to, which can be enforced before a national justice. The directive contains rules which shall be considered applicable even in the absence of state implementing rules.

Among the key facets of the Directive:

- the obligation to provide for a fair and transparent procedure regarding the return of illegally staying third-country nationals;
- The respect of the principle of non-refoulement in all phases of the forced-return procedure;
- the promotion of voluntary returns through the granting of a period in which illegally staying third-country nationals can voluntarily leave the territory;
- the respect of the fundamental rights of the individuals present on the territory waiting for their removal, including the access to basic healthcare services and childcare education;

- the provision of a series of limitations to the use of coercive measures on the occasion of the expulsion of people and the guarantee that these means are not used disproportionately.

Decision on joint flights

EU law also regulates forced return operations with the Council Decision 2004/573/EC, concerning the organization of joint return flights of persons illegally staying in two or more EU Member States. An Annex to this decision contains measures relating to the safety of the operation, the health of returnees, the conduct of the escort officers and the use of coercive measures.

The decision on joint flights, which predates the Return Directive, is referred to by the latter in Article 8, para. 5, which establishes that “In carrying out removals by air, Member States shall take into account the Common Guidelines on security provisions for joint removals by air annexed to Decision 2004/573/EC”. As a result of this reference the Decision, including its Annex, must be considered binding and - as indicated in the Return Handbook edited by the Commission to ensure uniformity in the implementation of the rules and procedures (for the latest version, see Recommendation (EU) 2017/2338 of 16 November 2017) - applicable to all forced-return operations from the territory of an EU Member State (also to domestic flights and not only to joint return flights).

Frontex

Frontex (“European Border and Coast Guard Agency”) was established in 2004 with the main task of assisting EU Member States (and Schengen countries), in particular those subject to strong migratory pressure, in managing the external borders of the Schengen area. Among the various tasks carried out by Frontex is that of coordinating joint return operations (see below).

At the end of 2019, Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 entered into force, which contains a new regulation of the Agency.

Italian law

The overall regulation on entry, stay and removal of third-country nationals from the Italian territory is provided for in the Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998 (Consolidated Act of Provisions concerning immigration and the condition of third-country nationals).

The Return Directive which, as specified, contains rules applicable also in the absence of national implementing rules, was transposed into the Italian law by Decree-Law No. 89 of 23 June 2011 (converted with amendments into Law No. 129 of 2 August 2011), which provides, among other things, for a series of amendments and additions to the Immigration Consolidated Act.

The latter, like the international standards and European Union standards, specifies the cases in which the expulsion of third-country nationals is not allowed and provides rules relating to the procedures for carrying out forced returns (see Chapter 3 below).

1.3 Who can be forcibly returned?

A forced return order can be issued to **third-country nationals who have been refused entry at the border** (the so-called deferred rejection issued to third-country nationals who entered the territory of the State eluding border controls and were stopped immediately after or when admitted for being in need of public rescue) or who are recipients of an **expulsion order**, issued, for example, by the Prefect based on the loss, missing or non-renewal of the residence permit, the rejection of asylum application or conviction for certain crimes. Forced return is ordered by the local police authority (Questore) and this method constitutes the general rule with regard to the execution of the expulsion. For both expulsion and deferred rejection, forced return is subject to prior control by the judicial authority. Not all people illegally staying on the national territory are subject to forced return. Forced return can be issued only in the absence of the conditions envisaged by the principle of non-refoulement - listed below (see below, Chapter 3).

According to the rules of the International Civil Aviation Organization (ICAO), the persons subject to a removal measure are “passengers who are or will be refused admission to a country by its authorities” (INAD), as well as deportees who are “formally ordered by the authorities of a state to leave that country” who may either “depart unaccompanied” (DEPU) or “depart accompanied” (DEPA). Forced-return operations - subject to monitoring pursuant to the Return Directive - apply only to the latter.



Focus

EXECUTION OF EXPULSION ORDERS WITH FORCIBLE ACCOMPANIMENT TO THE BORDER

The Questore (that is the local police authority) orders the execution of the expulsion order through a forced return operation in the following cases:

- 1) ministerial expulsion for “reasons of public order or State security” (Article 13, para. 1 Immigration Consolidated Act) or for “reasons of preventing terrorist activities” (Article 3, para. 1, Decree-Law 144/2005),
- 2) when there is risk of absconding (Article 13, para. 4 bis, Immigration Consolidated Act),
- 3) when the application for a residence permit has been rejected as manifestly unfounded or fraudulent,
- 4) when a third-country national has violated the deadline for voluntary departure without a valid justification, or one of the measures related to it (e.g. handing in passport to the police, obligation to stay in a specified residence, obligation to appear at the offices of the public security force) or related to detention in a CPR,
- 5) in the event of judicial expulsion: expulsion as a security measure, Article 15 of the Immigration Consolidated Act, expulsion by way of substitute sanction or alternative to detention, Article 16 of the Immigration Consolidated Act, and when the expulsion has been ordered as a criminal sanction or as a consequence of a criminal sanction,
- 6) when the third-country national has not asked to be granted voluntary departure.

1.4 When does a forced return take place?

Following the identification of a third-country national illegally present on the territory and the consequent adoption of an expulsion order, the State authorities can set a deadline (the Return Directive provides for between 7 and 30 days, but under certain conditions the deadline can be extended) within which the person is required to voluntarily leave the territory of the State. Voluntary removal from the territory should, normally, be preferred to forced return.

However, Decree-Law 10 March 2023, no. 20 converted by law 5 May 2023, no. 50 providing “Urgent measures concerning the regular entry of migrant workers, prevention and contrast of irregular immigration” (hereinafter also referred to as Decree-Law 20/2023) repealed the provisions set forth in Art. 12, para. 2 of the Presidential Decree no. 394/1999, according to which if the migrant was not granted the permit of stay, the Police Commissioner could grant a 15-day period during which the migrant would be allowed to voluntarily leave the national territory; in case of “non-compliance” an expulsion order would follow.

Generally, if the third-country national does not respect the order to leave the territory, the procedure for implementing a forced return will be carried out. The latter is not ruled by the Return Directive: when and how the forced return operation takes place is regulated by domestic law and therefore vary from State to State. However, times and modalities, in particular in the case of administrative detention in view of repatriation, and procedures for carrying out forced return operations, must comply with international standards and European norms, which are discussed further below (see Chapter 3).

The regulation of the phases preceding a forced-return operation, that is the physical removal from the territory, is provided for in the aforementioned Immigration Consolidated Act, Article 14, which provides for the possibility of immediately carrying out forced repatriation or, in certain cases, of depriving third-country nationals of their personal liberty in the period of time necessary for preparation and organization of the return (In general terms, however, it should not exceed 90 days; such period could be extended for additional 45 days in case the foreigner is a citizen of a country which has signed a forced-return agreement with Italy).

According to the Italian law, detention should constitute a last resort, as the Public Administration shall ordinarily prefer less invasive forms of limitation of liberty, such as the restitution of one's own passport to the police or the obligation to stay in a specific residence.

In any case, the Immigration Consolidated Act provides for the obligation to subject repatriation to judicial review before it is carried out (Article 13), also guaranteeing the third-country national certain fundamental rights, such as, for example in the course of the latter, the right to understand the whole procedure and the right to legal assistance, whether of choice or at state expense¹.

1.5 How is a forced-return operation organised?

Forced-return operations can take place by sea, land (train or bus) or air carrier. These Guidelines refer only to forced-return operations conducted by air. Many of the indications, however, have general validity and can therefore be equally applied to forced returns by sea or by land (which, however, may require different or additional specific indications).

National operations

Returns by air carrier can be organized by a single State. In this case, it will be the task of the authorities to obtain the agreement and cooperation from the forced return country of destination, organize the escort service and the possible participation of other staff (doctors and/or nurses, interpreters and/or cultural mediators), and provide for the potential presence of monitors. The authorities of the State of departure are responsible for ascertaining the conditions that allow for repatriation, including medical conditions (verifying that the persons to be repatriated are *fit to travel*).

¹ Decree-Law 20/2023 converted by law 5 May 2023, no. 50 repealed the obligation of jurisdictional validation for compulsory escort to the border in case of judicial expulsion issued as a security measure (Art. 15 of the Immigration Consolidated Act), or as an alternative measure to detention (Art. 16 of the Immigration Consolidated Act) and in all other cases where a penal sanction was ordered, or as a consequence for a penal sanction.

Returns by air carrier by a single State can take place using regular scheduled flights. This method is chosen in the case of a single-returnee operation or when the number of returnees is in any case limited. In Italy, the competent Police Headquarters are responsible for this type of operation (they identify the carrier, purchase travel documents, carry out risk assessment, etc.). The competent Police Headquarters request the escort service composed of at least two officers (of which one of the same sex as the returnee) to the Central Directorate of Immigration and the Border Police of the Ministry of the Interior. A notification is provided to the airlines concerned.

When the number of people to be repatriated is higher and agreements with the country of return allow it, forced return takes place with special flights (charter flights). In Italy, the Central Directorate of Immigration and the Border Police of the Ministry of the Interior organise operations via charter flights. It organizes and coordinates the escort, the participation of police medical and nursing staff, obtains the consent of the State of destination and of any transit countries and maintains relations, also of a logistical-organizational type, with the monitoring body if the latter, based on the information previously received (the monitoring body is always informed of a return flight), decides to monitor the operation.

Joint operations coordinated by Frontex

A forced-return operation by charter can be carried out by a single State (*National Forced Return Operation - NFRO or NRO*), or jointly with other States (*Joint Return Operation - JRO*). A joint return operation takes place when third-country nationals from multiple EU member States (or associated States) are repatriated by the same carrier. Similar operations are specifically regulated by the Council Decision No. 573 of April 29, 2004 (see above, Chapter 1). Joint flights are organized by one Member State (*Organizing Member State - OMS*) with other States participating in the operation (*Participating Member State - PMS*).

The role of the OMS is to prepare and manage the operation by ensuring the presence of adequate staff. The OMS obtains consent from the country of destination and defines the operating procedures in agreement with the participating Member States; also, it chooses the air carrier and provides medical and nursing staff and any interpreters and/or

cultural mediators. The escort officers, on the other hand, are provided by all participating States. The OMS escort leader is placed in charge of the operation.

Returnees from the various participating countries reach, together with their respective escorts, a hub located on the OMS territory. The departure countries are responsible for the preliminary operations (acquisition of travel documents, assessment of fit health conditions for the flight, etc.) and are required to provide the OMS with information on any risks/critical issues.

At present, joint forced return operations are carried out with the support of Frontex; in this case the Code of Conduct adopted by the Agency and updated in 2018 applies to all participants. An OMS informs Frontex of the intention to organize a joint forced return operation and Frontex coordinates requests for participation from other States. A Frontex coordinator participates in the operation and ensures the operation compliance with the provisions of the Code of Conduct. In May 2016, Frontex also published the Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex. The Guide was drafted, in accordance with Article 2 of the Code of Conduct, with the aim of simplifying and providing common rules for the organization of these operations at European level.

On 25 January 2022, for the first time, Frontex organized an entire forced-return operation, taking a leading role in the implementation of the preliminary activities, such as contacting the airline and the Authorities of the returnees' destination country.

Collecting return operations with the participation of the destination country

Finally, the method for conducting forced return operations called *Collecting Return Operation (CRO)* needs mentioning. In this case, the air carrier and escort officers are provided by the country of destination (escort officers generally receive training from Frontex for the implementation of CROs). The rules applicable to forced return operations conducted by EU Member States (including, for example, those relating to the use of coercive measures) shall be respected. At least one representative from one of the EU states of departure and a European monitor are present during the flight.

**Focus****The European Pool of Monitors**

The European Pool of Monitors was established on the basis of Article 29 of EU Regulation 1624 of 2016 relating to the European Border and Coast Guard Agency which provides for the establishment of a pool of forced return observers. The pool is disciplined according to Art. 51 of the EU Regulation 2019/1896, which has replaced the EU Regulation 2016/1624. "European observers" can be requested by a Member State that does not have a national monitor for a specific return operation. The European pool of monitors receives specific training for this task pursuant to Article 36 of the same Regulation. These monitors, however, as required by the regulation, already carry out monitoring of forced-return operations pursuant to Article 8, para. 6 of Directive 2008/115/EC. The monitors of forced-return operations can also be chosen among Frontex Fundamental Rights Officers (FRO).

1.6 What are the phases of a forced return operation?

Forced-return operations are divided into phases, which chronologically mark the various steps of the removal procedure.

This organization, adopted at European level, is useful for identifying the legal framework, the activities to be carried out, the actors and their responsibilities, the rights and guarantees of third-country nationals that shall be respected at all times of the procedure.

I - Detention phase

According to the Return Directive, the third-country national to be repatriated can be detained before the operation for a period of time with a maximum term that is established by the Member State's legislation and in any case not exceeding six months, exceptionally extendable up to 18 months.

Article 14 of the Italian Consolidated Immigration Act establishes that, in general, if it is not possible to enforce the expulsion or rejection order immediately, in certain cases and for the sole purpose of organizing the flight and ascertaining the returnee's identity, the third-country national subjected to a forced-return operation can be detained in a dedicated centre for a maximum of 90 days (the term has been reduced to 45 days in case the foreign national has been detained in prison for a period exceeding 90 days). This period can be extended for another 45 days in the event the foreign national is a citizen of a country that has signed a forced-return agreement with Italy.

If there is no availability of places in the dedicated Centres and the Giudice di Pace (Justice of the Peace) provides authorization, the expelled third-country national, recipient of an order by which he or she is to be escorted to the border by public security forces, can be temporarily held in structures different from the dedicated Centres, *eligible depending on the availability of the Public Security Authority, until the execution of the removal order and, in any case, no later than forty-eight hours after the validation hearing, in suitable premises at the border office concerned.*

The law provides for a general ban on detaining people whose health conditions and vulnerabilities are not compatible with entering or living in a detention centre, regardless of their status of recipients of an order of expulsion from the Italian territory. For this purpose, the Prefect responsible for the administrative area where the Centre is located provides, through a cooperation agreement, for coordinating with the local Public Health Authorities (ASLs) the medical examination required to ascertain whether the person is "fit" for living in a restricted community (Art. 3 of the Order adopted by Decree of the Minister of the Interior on 19 May 2022 providing the "Criteria for the organization of the Immigration Removal Centres (CPRs), as set forth in Art. 14 of the Legislative Decree 25 July 1998 no. 286 and following amendments", and Art. 7 of Legislative Decree no. 142/2015).

The possible detention phase that precedes the starting of the forced-return operation is not covered by the obligation to monitor pursuant to Article 8, para. 6 of the Return Directive. Nonetheless, the places of deprivation of liberty of third-country nationals in the context of forced return operations are monitored by the GNPL in its capacity as National Prevention Mechanism (NPM) pursuant to the Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT), and in line with its national mandate.

On the basis of the monitoring system established by the GNPL, detention is therefore an integral part of the forced-return operation and can also be monitored by means of an examination - also *ex post* - of the documents contained in the personal file of the third-country national subject to the return procedure.

II - Pre-return phase

This phase begins approximately 24 hours before the departure from the place where the third-country national undergoing a repatriation is held. It includes the activities carried out in the detention centre in the hours prior to departure and the transfer of the returnee to the airport/port/land station of the chosen carrier or, when necessary, to a neighbouring 'support' detention facility.

In this phase, the communication of the beginning of the operation to the interested party is of particular importance, especially with regard to timing, content, mode and professionalism demonstrated for this purpose.

The interview with the medical staff of the Centre is also important for acquiring information on medical prescriptions and ongoing treatments, as well as for communicating with the outside, so that the returnee can contact family, friends or their legal adviser.

At this moment of the operational sequence, another aspect of fundamental importance is the handover of the personal belongings withdrawn from the returnee at the time of their entry into the detention facility.



In short...

PRE-RETURN PHASE

Structures where forced-return operations start²

Immigration Removal Centres
 Suitable structures of the Public Security Authority
 Suitable premises at the border offices
 Prison establishments
 Residences for the execution of security measures

The interlocutors

Police Headquarters Immigration Office
 Directors and staff of the detention facility (Police and managing body)
 Security force in charge of the national transfer
 Medical staff

III - Pre-departure phase

This phase can begin at the place of temporary detention or at the carrier's departure station and lasts until boarding the means of transport used for forced returns.

For what concerns procedures in the Italian context, this phase generally coincides with taking charge of the returnees by the escort officers in charge of carrying out the international transfer.

During this phase, the following activities are carried out: 1) briefing of the escort officers 2) preventive security checks carried out on the returnees and their baggage by international escort 3) the labelling of the baggage to be put in the hold, 4) consular hearings (if any).

² Decree-Law 20/2023 has established that, under specific circumstances, Asylum seekers can be detained in the Centres of which at Art. 10 ter, para. 1 of the Consolidated Immigration Act, or in similar facilities located on the national territory, for the time strictly necessary to ascertain the right to enter the Italian territory.

**In short...****PRE-DEPARTURE PHASE****Structures concerned**

The waiting rooms at the temporary detention centre

The premises and parking areas at the airport/port/departure station of the carrier

The interlocutors

Escort officers in charge of the domestic transfer

Chief and international escort in charge of the transfer to the return country

Managers and staff of the temporary detention facility (Police and managing body)

Medical staff

IV - Travel phase

This phase begins with the returnee(s) boarding completed on the chosen carrier, it lasts for the duration of the journey by plane or by land/sea and ends with the arrival in the country of destination (it includes possible stopovers in a third country).

In the event of transfer by air, pursuant to the provisions of international law (in particular the Tokyo Convention of 14 September 1963), from the moment the aircraft doors are closed and until they are opened, the on-board security officer is the commander.

However, as indicated in various documents of the International Civil Aviation Organization, in case of presence on board of people interested by a forced return measure, the commander refers to the assessments of the Chief of the escort for what concerns the need to use restraint measures.

V - Arrival phase

This phase begins with the arrival in the country of destination and continues until the moment of handover of the returnees to the authorities of this country.

According to the provisions of Decision 2004/573, the handover of returnees should take place outside the aircraft (at the exit of the walkway or in special rooms inside the airport, as deemed more appropriate).

The 2016 Guide for joint return flights coordinated by Frontex provides specific rules also for the **Return Flight Phase** in case of returnees that have been rejected by the Authorities of the country of destination. These rules also state the principle according to which during the return flight a debriefing is called with the participation of the Chief of escort, monitors, observers and Frontex representatives if they are present).

VI - Post-return phase

This phase follows the handover of returnees to the authorities of the country of destination, and like the detention phase is not covered by the obligation to monitor pursuant to Article 8, para. 6 of the Return Directive. However, the possibility of establishing forms of collaboration, in particular through the exchange of information on returnees, with other monitoring bodies in the countries of arrival is viewed favourably by the GNPL. On 7 March 2022, the GNPL signed a first cooperation agreement with the Public Defender of Georgia; on 13 July 2023 a cooperation agreement was also signed with the Albanian's Ombudsperson. Both agreements aim at carrying out joint monitoring operations and ensuring the respect of the fundamental rights also during the period immediately following the handover of the returnees to local Authorities.

1.7 What is the role of escorts in forced-return operations?

Escorts are police officers responsible for accompanying third country nationals subjected to a forced-return order. They enforce the decisions of the competent State bodies. Their task is to ensure that the forced return operation takes place safely and in compliance with the

applicable rules. The escort officers are required to apply the security measures necessary for a smooth implementation of the operation while ensuring that returnees do not cause harm to themselves or to others. In doing so, officers are required to fully respect, at all times, the rights of individuals to be returned.

The main tasks of escorts include the following:

- To execute the forced-return operation in compliance with the provisions of the applicable rules;
- To guarantee the safety of all people involved in the operation, and resort to the use of force only as an extreme measure, proportionate to the gravity of the situation;
- To communicate to returnees the information relating to the forced-return operation;
- To perform risks assessment of the forced-return operation;
- To implement the control plan during the flight;
- To hand over the returnees to the competent authorities of the country of destination.



In short...

Use of force and coercive measures

During the operation, if circumstances require it and in accordance with the provisions of law, on the basis of an in-depth and individual risk assessment, the escort can decide on the use of force and coercive measures on the returnee. In Italy, they are limited to Velcro strap handcuffs, (fabric bands covered with Velcro) used for the immobilization of the wrists, and, in special cases, to the French bodycuff, (a belt with accessories that allows gradual control of the lower and upper limbs).

Communication and information

In order to prevent situations of tension that could determine the use of force, the escort officers provide clear and and

exhaustive information to the returnees they have in charge. Information should be provided about each phase and aspect of the operation (including transfers and stopovers of the journey), security checks both of the person and their personal belongings, the possible use of coercive measures and, following the Frontex Code of Conduct, the possibility of filing a complaint for mistreatment experienced during the operation.

Checking baggage and personal belongings

The persons to be repatriated and their baggage are subject to a meticulous verification before boarding. Any object considered dangerous or that could be used, also improperly, to commit acts of violence or self-harm or harm to third parties, must be loaded in the hold. According to the operational protocols of the State Police, money and valuable personal belongings (cell phones, precious objects, etc.) are collected in individual envelopes in the cabin and are to be returned to their owners immediately after arriving at destination.

Security check related to the use of lavatories

A preventive check of the lavatories to be used shall be carried out. The escorts are required to carry out a thoroughcheck also during their use by the returnee, while ensuring the respect of the returnee's privacy.

The number of escort officers varies according to the number of returnees and the risk assessment, generally the minimum is two police officers for each returnee. In the event that there are women among the returnees, the presence of female officers in the escort is required.

Before the beginning of the operation, the escort leader or their delegate will provide returnees with information on the operation, the destination and duration of the journey, and any stopovers.

In joint operations, the person responsible for the whole operation is the escort leader of the organizing state (OMS). Each of the participating states has its own escort leader who maintains contact with the person in charge of the whole operation. At the end of both national and joint operations, each escort leader is required to provide a written report detailing any accidents as well as the use of coercive measures.

1.8 Additional professional figures

Medical staff

In every phase of a return operation carried out with charter flights, healthcare assistance is guaranteed by the presence of a healthcare professional and a nurse.

Upon notification from the Police Headquarters that has ordered the removal of the third-country national, a medical escort can also be provided in the case forced return take place by scheduled flight.

The medical staff employed in the operation receives the medical records of the returnees in advance and is informed of any health problem which requires special medical care.

In Italy, healthcare in forced-return operations is provided by State Police medical staff.

With the purpose of ensuring adequate assistance during the operation, a copy of the medical records, if available, are handed over by the Centre's management company to the doctor escorting the patient during the operation conducted by the State Police. Moreover, the Centre's Management Company provides the escorting team with the drugs needed, at least, until the conclusion of the forced-return operation or for a longer period and, in any circumstances, in accordance with the doctors' prescriptions (Art. 3 of the Directive adopted with Decree of the Minister of the Interior on 19 May 2022, concerning "Criteria for the organization of the Immigration Removal Centres (CPRs), of which at Art. 14 of the Legislative Decree 25 July 1998, no. 286 and following amendments").

Professional figures for linguistic and psychological support

With a view to guaranteeing the right of returnees to understand and express themselves, Decision 573/2004/EC also provides for the presence of linguistic mediators.

Furthermore, some States integrate the escort with professional figures capable of offering socio-psychological support and trained to manage any crises and critical situations.

In Italy, such professional figures are not foreseen.

Chapter 2

Forced-return monitoring

2.1 The obligation to ensure an effective system for monitoring forced returns

Article 8, para. 6 of the Return Directive establishes that “the Member States must provide for an effective monitoring system for forced returns”.

The ways in which EU Member States have chosen to implement this obligation are different. In some countries, the task has been entrusted to independent bodies such as the National Preventive Mechanisms (NPM) or the *Ombudspersons*. In others, the task has been assigned to offices or non-independent structures that report to the government.

While the Return Directive limits to establishing that the forced-return monitoring mechanism should be “effective”, it also implies -and the Directive should be construed in this sense- that this mechanism should be effective, as well as efficient, in ensuring the respect for the human rights of returnees. In this sense, the monitoring mechanisms, as long as they are independent, are among the means of guaranteeing the fundamental human rights that various international Conventions, explicitly or implicitly, require to be adopted and implemented.

Among the Conventions that specifically provide for the existence and effective functioning human rights guarantee mechanisms, the OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture) should be mentioned. In addition to establishing an international body for the prevention of torture (the SPT - Subcommittee on prevention of torture). This Protocol requires States Parties to establish one or several National Preventive Mechanisms with the task of monitoring the

respect for the rights of persons detained or deprived of liberty. The Italian NPM is the GNPL, which has also been entrusted with the additional task of monitoring forced return operations in accordance with the provisions of the Return Directive.

2.2 The GNPL's designation as forced-return monitoring system

The National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (GNPL), as redefined by the Decree-Law 21 October 2020, no. 130 (originally "National Guarantor for the rights of persons detained or deprived of liberty"), is a collegial authority, with a Board of three members, appointed by decree of the President of the Republic after deliberation by the Council of Ministers and following consultation with the relevant Parliamentary Commissions. The body was established by Decree-Law 23 December 2013 No. 146, converted by Law 21 February 2014 No. 10, which became operational in March 2016, following the appointment of the Board and the establishment of the Office.

The regulatory framework in which it operates is the result of a plurality of sources. First of all, its competences are defined by the aforementioned founding act. This also confers on GNPL the task of visiting the structures dedicated to the administrative detention of third-country nationals provided for in Article 14 of the Immigration Consolidated Act, contained in Legislative Decree 25 July 1998 No. 286, (currently *Immigration Removal Centres*). The role and powers of the GNPL in these centres were also confirmed in the Decree-Law 17 February 2017 No.13, which extended the number of facilities for the detention of people to be repatriated. The subsequent Decree Law 4 October 2018 No. 113, converted with amendments by Law 1 December 2018 No. 132, then established the competence of the GNPL -also with regard to the premises referred to in article 6, paragraph 3-bis, first sentence, of the Legislative Decree 18 August 2015 No. 142 - on hotspots and first reception government centres.

Besides, the Decree-Law 21 October 2020, no. 130 converted with modifications by Law 18 December 2020, no. 173, introduced the possibility for the migrant person detained in CPRs to submit oral or written request or claims, also in closed envelopes, to the National Guarantor and to the regional or local guarantors for the rights of the persons deprived of liberty (Art. 14, para 2 bis of the Immigration Consolidated Act).

The second source that defines the responsibilities of the GNPL is the Optional Protocol to the UN Convention against Torture (OPCAT), ratified by Italy on 3 April 2013, having Italy communicated to the United Nations, through diplomatic channels, on 25 April 2014, that the GNPL is Italy's NPM, as expressly provided for by the law establishing the National Guarantor, based on the modification introduced by the Decree-Law of 21 October 2020, no. 130. According to the OPCAT, each State is required to set-up an independent mechanism for controlling the situations of deprivation of liberty (*de jure* or *de facto*). NPMs shall have access to all places of deprivation of liberty, meaning by deprivation of liberty any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which they are not permitted to leave at will by order of a judicial, administrative or other relevant authority. This provision includes the administrative detention of third-country nationals in Removal Centres or in any other place they are not allowed to leave at will.

The third source that establishes the responsibilities of the GNPL is the Return Directive. In 2014, the European Union opened an infringement procedure against Italy (2014/2235) for the incorrect transposition of the Directive in question, with particular reference to the failure to implement a forced-return monitoring system in accordance with Article 8, para. 6 of the Directive. While the infringement procedure was still pending, the GNPL was established and entrusted with the task of implementing the monitoring system, recognizing that the GNPL since its foundation has the structural and functional characteristics required to implement the monitoring system. After verifying that a monitoring body, both independent and in possess of adequate operational capabilities had been designated, the European Commission ended the infringement procedure against Italy in July 2017.

With the aim of improving the quality of monitoring, starting from 2017, the National Guarantor established the Monitoring National Network, which involves the members of the Office of the National Guarantor and some regional and local guarantors, including the personnel belonging to different offices.

With regard to the monitoring during the detention phase, it must be also considered that Decree-Law of 21 October 2020, no. 130, with reference to the cooperation between the National Guarantor and the local Guarantor also provides that the National Guarantor can entrust, for a maximum of 6 months, the local guarantors with the implementation of its functions on matter of health, socio-health and welfare facilities, therapeutical and reception communities for adults and minors, as well as the facilities of which at letter e) of Art. 7, para 5 of the Decree-Law 23 December 2013, no. 146 (CPRs, Hotspots and Governmental first reception centres), when particular circumstances require it.

2.3 The GNPL's monitoring of forced returns

To start monitoring forced returns it was necessary for the GNPL to carry out a preliminary drafting of guidelines for the operations and form a team of monitors with the adequate skills.

As regards the monitoring activity, the GNPL first identifies a sample of operations to be monitored. This requires collaboration with the competent Administration (the Central Directorate for Immigration and Border Police of the State Police) which, on a daily basis, shares the information concerning the forced return operations organized on the territory with the national GNPL. The GNPL (generally) sends a delegation composed by at least two monitors supported by an intercultural mediator.

The notification to the people in charge at the State Police Department of the participation of monitors takes place only in the hours immediately preceding the operation itself and for strictly organizational reasons, or to ensure that there is room on board the carrier.

The National Guarantor and the local guarantors, also accompanied by one or more members or staff of their office get access to the Centre without authorization.

Besides, following a timely information to the Prefecture, the members or the staff of the GNPL and the monitors specially appointed by the National Guarantor in the exercise of their function of which at Art. 8, para. 6 of the Return Directive (Art. 7 of the Directive adopted with Decree of the Minister of the Interior on 19 May 2022, concerning “Criteria for the organization of the Immigration Removal Centres (CPRs), of which at Art. 14 of the Legislative Decree 25 July 1998, no. 286 and following amendments”) can access the CPR.

During the monitoring activities, the monitor has full access to the premises and information and to the people involved in the return operations, be they migrants who are about to be repatriated or escort officers or medical staff. Monitors observe all phases of the operation: from security checks to the preparation of personal belongings, from consular hearings - when they are scheduled to take place on the same day of the operation - to the distribution of meals and drinks.

They monitor communications that take place between returnees and operating officers and pay particular attention to the use of force and means of restraint. The observation activity takes place on the basis of a specific checklist which, in line with European and international standards, identifies the critical areas deserving special attention (see below, Chapter 3), the most important structural and procedural aspects and the information that must be acquired to be able to assess whether the fundamental rights of people subjected to forced return are guaranteed.

After the implementation of the monitoring activity, the GNPL sends the related report to the responsible authority. The reports may contain observations concerning several forced-return operations. In any case, after being kept confidential for a period of time, reports are published on the GNPL's website together with any response from the Administration.

Since April 2017, the work of the GNPL as a monitoring body of forced returns has received the support of additional financial resources made

available by the Asylum, Migration and Integration Fund 2014/2020 of the Ministry of the Interior through the implementation of ad-hoc projects. This project not only strengthened monitoring activities by recruiting experts who work with the GNPL's staff, but it made possible to build a national monitoring network and implement the necessary training courses for monitors.

In 2016, the GNPL also joined the European Pool of Monitors set up by Frontex with four representatives who, in this capacity, participate in the monitoring of operations organized by other European countries.

2.4 The role of monitors in forced-return operations

The task of the monitors of forced-return operations is to ensure that the operation is conducted in a humane and respectful manner, protecting the rights of the person to be returned, in accordance with the national laws, the national, European and international standards. The task of monitors is to observe, take notes, draw up a report on the activity performed, illustrate criticalities, including vulnerabilities and health conditions of the returnees, and make recommendations.

Their role should be carried out independently from the authority that implements the forced return operation.

The main tasks of the monitor are the following:

- To assess whether returnees are treated humanely and in a manner that is respectful of their rights and, in particular, assess whether the use of force or coercive measures, when adopted, is carried out in the circumstances and ways provided for by legislation, fully complying with the criteria of necessity and proportionality (see below, Chapter 3);
- To acquire information, including those related to the situation of vulnerability and the health condition of the returnees, to take notes on the way the operation is performed with regard to any specific episodes or facts deemed relevant;

- To be present in all the places where the different phases of the return operation take place (not only in the airplane, but also in the waiting rooms, during security checks, etc.) without hindering the effectiveness or compromising the safety of the operation;
- To timely inform the escort leader of any situation that may cause the suspension of the return procedure;
- To prepare and deliver a detailed report on the monitoring activity performed to the National Guarantor.

In carrying out these tasks, the monitor, in addition to being always polite with all the people involved in the operation, will have an impartial and non-discriminatory conduct and approach and will take note of all relevant information with the same attentiveness.

The information collected in the course of the monitoring activity is sensitive and the monitor must guarantee its confidentiality: it must be shared only with the persons meant to receive it according to the applicable rules.

The monitor is required to carry out the tasks for which he or she has been adequately and professionally trained. He/she should possess knowledge of the legal framework governing the activity and the relevant guidelines. Additionally, they should be in sound physical, mental and emotional conditions, fully capable of carrying out the assigned duties.

The monitor who observes irregularities in the execution of the forced-return operation will immediately, or as soon as possible, inform the escort leader. In no case should the monitor interfere in the management of the operation conducted by the escort officers.

In case of joint operations, if a returnee expresses his or her will to lodge a complaint regarding the treatment received, the circumstance must be reported to the escort leader who is required to inform the returnee of the modalities for filing a complaint (Article 111 of the Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019). The task of the monitor is to take careful note of and report any irregularities in the procedure.

**In short...****A good monitor:**

- Is a good listener
- Pays proper attention to details
- Maintains concentration for prolonged periods of time
- Keeps calm in tense situations
- Does not interfere in carrying out the operation
- Is capable of emotional detachment
- Is objective and impartial

Knows...

- Rules and procedures
- Rights and duties of the people involved
- Allowed means of restraint
- Flight information

Brings with him/her...

- Operation documentation (operational telegram, list of returnees and any other documents received)
- Valid passport
- Visa (if required)
- Vaccination certificates (if required)
- Notebook and pen
- Identification vest
- Spare clothes
- Watch

2.5 The monitor's reporting activity

When processing a report, the monitor shall follow these general principles:

Accuracy

Facts should be reported in detail and objectively, providing the different versions if any, distinguishing facts from opinions and evaluations, highlighting any contradictions and gaps due to failure to access the relevant information.

Confidentiality

The information collected during the monitoring activity shall be made available only to those authorized to view it.

Impartiality and non-discrimination

It is important that the report does not express points of view influenced by personal opinions or conditioned by private situations. The reports provided shall not be in any way influenced by prejudices or discriminatory attitudes based on gender, nationality, religion or any other condition. As regards its content, the monitor's report shall first provide information on the number and characteristics of returnees. It shall also provide detailed information on any accidents that may have occurred during the operation, on the measures implemented to protect the health of the returnees, on the use of coercive measures, if any, and on the reasons that led to their use, on any complaints of mistreatment suffered during the operation, and on any practice that may have resulted useful or positive. It is important to distinguish first-hand information from that reported by other people.

The GNPL has developed a detailed checklist for monitors of forced return operations. They are requested to fill in or otherwise encouraged to use them extensively, also during the observation and note-taking.

Chapter 3

Main areas of concern in monitoring forced-return operations

3.1. Prohibition of returns

The right of States to deny admission to third-country nationals on their territory, as well as their right to refuse the continued presence of third-country nationals already within their borders, is not absolute, and exceptions apply. According to international standards, EU regulations and domestic laws, the following categories of people are not subjected to return.

I - Refugees and asylum seekers

Based on Article 33, para. 1 of the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951:

«No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion».

The principle of non-refoulement, a corollary of Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, according to which «Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution» applies to persons with a recognized refugee status but also to asylum seekers, persons who have applied for asylum and are awaiting a final decision. Evidence of the threat to freedom or security may also be based on credible information relating to the general situation of the country of destination.

In any case, the competent authorities of the territorial State are responsible for assessing the validity of the assumptions on which the application is based. Furthermore, based on Article 33, para. 2 of the

Geneva Convention, the provision of the first paragraph cannot be invoked by a refugee «whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country».

Article 19, para. 1 of the Immigration Consolidated Act, entitled “Prohibitions of expulsion and refoulement. Provisions relating to vulnerable categories”, establishes, in line with the provisions of the 1951 Geneva Convention, that: «In no case can expulsion or rejection be ordered to a destination State in which the third-country national may be subject to persecution for reasons of race, sex, sexual orientation, gender identity, language, citizenship, religion, political opinions, personal or social conditions, who may risk, in other words, being sent back to another State where he is not protected from persecution».

II - Persons at risk of being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment in the State of destination

The principle of non-refoulement of refugees and asylum seekers also entails the prohibition of forced return of any person who may risk being subjected to torture in the country of destination.

Article 3, para. 1 of the United Nations Convention against Torture, states that «No State Party shall expel, return (“refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture».

A similar obligation, but also extended to “inhuman or degrading treatment or punishment”, was established by the European Court of Human Rights in application of Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which establishes that «No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment».

According to the ECHR’s case-law, in case of a removal involving a person affected by a serious health condition, a doubt can arise when invoked Art. 3 of the Convention if there are reasonable grounds to support that, although the person might not find themselves in life-threatening

conditions, they will face certain risks because of the absence of adequate care in the destination country, or the lack of it might expose them to a serious, rapid and irreversible worsening of their health condition, which will definitely procure more suffering or a significant reduction of their life expectancy³. The obligation not to issue an order of forced return to people who are at risk of being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, unlike the obligation under Article 33 of the Geneva Convention, does not provide for exceptions. The absoluteness of the right not to suffer torture implies that the principle of non-refoulement, where it is aimed at preventing torture or inhuman or degrading treatment or punishment, cannot be “balanced” against other State interests. Article 19 of the Immigration Consolidated Act was integrated, as a result of Law No. 110 of 14 July 2017 (“Introduction of the crime of torture in the Italian legal system”), with a specific provision, referred to in para. 1.1, subsequently amended due to the effect of the Decree-Law of 21 October 2020, no. 130, on the basis of which:

«The rejection or expulsion or extradition of a person to a State is not allowed if there are serious reasons to believe that he/she risks being subjected to torture or inhuman or degrading treatment, or whenever exist the obligations of which at Article 5, para. 6. The assessment of these reasons also takes into account the existence, in that State, of systematic and serious violations of human rights».

Focus



International protection

Following the request for asylum, **international protection** or **special protection** may be recognized in administrative or judicial terms. The two forms of international protection are the **status of refugee** and **subsidiary protection**, which effectively protect the rights of third-country nationals not to return to their country of origin for fear of suffering persecution or being subjected to serious harm (risk of torture or death from an ongoing conflict, etc.).

³ *Paposhvili vs Belgium*, ECHR's Grand Chamber Judgment of 13 December 2016.

The third-country national is recognized the right to remain in Italy for as long as necessary, with full access to economic and social rights and with the possibility, under certain conditions, to retain the right to remain on the national territory even if the risks related to return to the country of origin cease.



Focus

Additional forms of protection

Special protection constitutes a reduced form of protection which is recognized when a third-country national, in the event of returning to his country of origin, is subjected to the risk of persecution, torture, inhuman or degrading treatment, but does not want or cannot access a form of international protection (for example because of crimes committed). Special protection ensures reduced and transitory protection and was introduced by Legislative Decree 113/18 to replace humanitarian protection, which complemented international protection, allowing protection to a wider range of third-country nationals in critical conditions or already in the process of interacting productively with the national territory. Finally, there are other forms of protection for third-country nationals who are in particular critical conditions, which allow - under certain conditions and with varying duration - to issue: a **permit for special cases**, for victims of violence or serious exploitation, for victims of marital coercion, domestic violence, for victims of particular labour exploitation and for minors or young adults involved in criminality; a **residence permit for natural calamity** in the event of a temporary and exceptional calamity taking place in the country of origin; a **permit for medical treatment** for those who present particularly serious health conditions; a **residence permit for acts of particular civil value** in cases of particularly worthy actions.



The GNPL recommends...

... To verify updates of the legal status of returnees who have submitted an asylum request, also immediately before departure, in order to ascertain that the rejection of the application is actually definitive or that the request to suspend its effects has been rejected by the competent judicial authority.

(Report on the monitoring of joint charter flight to Lagos of 19 January 2018)

III - Minors

Para. 1 bis of Article 19 of the Immigration Consolidated Act provides that: «In no case can unaccompanied migrant minors be subjected to refusal of entry».

The second paragraph of Article 19, letter a, establishes that the expulsion «of third-country nationals under the age of eighteen is not allowed, except for the right to follow the expelled parent or guardian», with the exception of reasons of public order and State security (Article 19, para. 2 which refers to Article 13 para. 1 of the Immigration Consolidated Act).

Focus



Age assessment methods

The legislator, with the entry into force of Law No. 47 of 7 April 2017, the so-called “Zampa law”, established a detailed procedure for the age assessment of unaccompanied migrant minors who enter Italy, modifying the police practices based exclusively on radiological analysis of the wrist.

The new legislation entrusts the procedure to the Public Prosecutor’s Office at the Juvenile Court which has the task of carrying out, in all cases where there is still reasonable doubt about the third-country national being a minor, a socio-medical assessment to be performed with a multidisciplinary approach, using the least invasive methods possible and respecting the presumed age, gender, and the

physical and mental integrity of the person.

Pending the outcome of the identification procedures, reception is guaranteed by the appropriate first reception facilities for minors provided for by law.

Having acquired the report on the social-medical assessment, in which the margin of error should always be indicated, the Juvenile Court issues a detailed and appealable provision for the attribution of age. In the event of an appeal, the judge decides as a matter of urgency within ten days.



The GNPL recommends...

The GNPL found a serious deficit in the implementation of the law in relation to the determination of the age of migrant minors. It also noted the repeated use of outdated practices that do not involve the judicial authority.

It also noted the lack of knowledge of the relevant provisions by both the police forces and the magistrate. Therefore, the GNPL recommends that all appropriate initiatives should be taken so that all actors, who in various capacities come into contact with a third-country national, the age of whom is a matter of doubt, are fully aware of both the procedure that shall be activated in carrying out the social and medical checks, if necessary, and of the legal guarantees implicated in the protection of the interested party.

(Report to Parliament 2018)

IV - Women who are pregnant or have recently given birth

The second paragraph of Article 19 of the Consolidated Immigration Act, letter d), establishes that the expulsion of pregnant women or women who have given birth within the last six months is prohibited. Decision No. 376 of 2000 of the Constitutional Court extended the ban on expulsion also in favour of the husband whose wife is pregnant or has given birth within the last six months.

V - Ill persons

Based on Article 19, para. 2 letter d-bis, of the Consolidated Immigration Act «expulsion of third-country nationals with particularly serious health conditions, deriving from particularly severe pathologies, which cannot receive adequate treatment in the country of origin, and whose condition is ascertained by means of appropriate documentation issued by a public healthcare structure, the National Health Service or a medical professional cannot be carried out if their condition is such as to determine a significant risk to their health in the event of re-entry in the country of origin or provenance...». Neither can a forced return order be issued to people who, following return to the country of origin, may be subject to an aggravation of the pathology they are suffering. Finally, people affected by diseases for which the country of destination has no adequate Diagnostic Therapeutic Assistance Path (DTAP) or does not provide a therapeutic standard similar to that provided for in Italy cannot be expelled.

The ruling of the European Court of Justice of 22 November 2022 on Case C-69/21, referred to preliminary ruling by the Rechtbank Den Haag (Court of La Haye, Netherlands), has established that, taking into account the principles contained in the EU Charter of Fundamental Rights, the Art. 5 of the Forced-Return Directive must be interpreted as precluding «a return decision from being taken or a removal order from being made in respect of a third-country national who is staying illegally on the territory of a Member State and suffering from a serious illness, where there are substantial grounds for believing that the person concerned would be exposed, in the third-country to which he or she would be removed, to a real risk of a significant, permanent and rapid increase in his or her pain, if he or she were returned, on account of the only effective analgesic treatment being prohibited in that country».

VI - Victims of exploitation, trafficking or domestic violence

Based on Article 18 of the Consolidated Immigration Act, under certain conditions, third-country nationals who have suffered violence or serious exploitation (sexual, labour, etc.) and are in a situation of danger that puts their own or their family's safety at risk, due to the attempt to escape this situation, are entitled stay in the Italian territory.

Similarly, Article 18 *bis* guarantees the right to remain in Italy to victims of the crime of marital coercion, domestic violence who are in danger with regard to “their safety, as a consequence of the choice to escape this same violence, or as a result of the declarations made during the preliminary investigations or at the moment of the sentence”. The decision is in any case always subjected to the opinion of the judicial authority ruling on the domestic violence reported.

Third-country nationals who have suffered a serious form of labour exploitation, do also have the right to remain in Italy, under certain conditions, if they file a complaint or cooperate in criminal proceedings against the employer, always on condition of a positive opinion expressed by the judicial authority (Article 22, para. 12 quater of the Immigration Consolidated Act).

VII - Natural calamities

Article. 20 bis of the Immigration Consolidated Act allows third-country nationals who should return to their country of origin to remain in Italy temporarily, in the event of a “temporary and exceptional calamity that does not allow return and stay in safe conditions”.

VIII - Prohibition of collective expulsions

The ban on collective expulsions integrates the principle of non-refoulement, as a further limit to the right of a State to remove third-country nationals from national territory and is established in Article 4 of Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The prohibition in question is, moreover, functional to the respect of the non-refoulement principle to the extent that, in a collective removal individual situations (and any possible risk that individuals may be subjected to persecution or torture) are not adequately taken into account.

According to the European Court of Human Rights, “collective expulsion” means “any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group” (Conka v. Belgium judgment, 2002).

IX - Right to private and family life

A further limit to the freedom of States to remove third-country nationals from their territory may derive from the existence of a particularly close and/or lasting family and/or private connection between the third country national and the territorial State. In this case, it is possible that the implementation of a forced return, in jeopardizing the right to private and family life of the repatriated person, constitutes a violation of Article 8 of the European Convention on Human Rights. The European Court of Human Rights assesses on a case-by-case basis and by weighing the individual's right not to be expelled against the general interest, to ascertain whether a removal order of a third-country national from the territory of a State constitutes, as stated by paragraph 2 of Article 8, an "interference by a public authority with the exercise of this right ... in accordance with the law ... and necessary in a democratic society".

National legislation, with Article 19 of the Immigration Consolidated Act, letter c, establishes that third-country nationals who cohabit with relatives up to the second degree or with a spouse (or the partner *more uxorio*, according to the Supreme Court of Cassation, decision 16385/19), of Italian nationality, cannot be expelled.

The Decree-Law 20/2023 has cancelled the prohibition, formerly at Article 19, para. 1.1, of the Immigration Consolidated Act, of refoulement or expulsion in case the removal from the national territory involves a violation of the right to private or family life (unless it is necessary for national security reasons). The risk of such violation was valued based on the nature and effectiveness of the family ties of the person involved, of his/her effective social integration during the stay in Italy, the duration of the stay on the national territory, as well as the existence of family, cultural or social ties with his/her country of origin.

However, constitutional and international obligations specifically referred to in Art. 5, para. 6 of the Immigration Consolidated Act impose the respect of private and family life, as established by Art. 8 of the ECHR.

X - Exceptions for reasons of public order or security

While the cases provided for by Article 19, para. 1 and 1 bis are cases of persons who "cannot be expelled", with respect to which no exceptions are foreseen, in the cases provided for by Article 19, para. 2 (including

migrant minors present on the Italian territory, pregnant women, people with family connections with Italian citizens, and ill people), there is an exception with regard to the prohibition of expulsion from the Italian territory, provided for in Article 13, para. 1.

In fact, “For reasons of public order or state security, the Minister of the Interior can order the expulsion of a third-country national, including a person not residing in the State territory, after informing the President of the Council of Ministers and the Minister of Foreign Affairs in advance”.

Article 13, para. 2 bis, however, specifies that:

“In issuing an expulsion order...of a third-country national who has exercised the right to family reunification, so of the reunited family member (but also, according to the Constitutional Court ruling No. 202 of 2013, of those who have family connections with Italy)... the nature and the effectiveness of the family connections of the person concerned, the duration of their stay on the national territory and the existence of family, cultural or social ties with his country of origin are taken into account”.

Similar to the jurisprudence of the European Court of Human Rights in relation to Article 8 of the ECHR, a specific evaluation is required where the grounds of public order and national security are weighed against the degree of the connection that a third-country national has with Italy.



The monitor's role

In the event of a possible violation of a prohibition of expulsion or refoulement, the monitor shall immediately inform the escort leader highlighting the fundamental rights of third-country nationals to be protected and the liabilities of the State in the event they are not respected (Arts. 10 and 16, para. 3, Frontex Code of Conduct).

3.2 Health protection and medical assistance

In accordance with the 2004 Joint Flight Decision, the returning country has the task of verifying that the returnees are in an adequate health

condition so that they can be safely removed. The 2016 Frontex Guidelines specify that the repatriating State shall provide a declaration of fitness to travel for the return flight and a dedicated standard form for this purpose.

In addition, it ensures that medical staff is available during the operation, to whom all health information relating to the persons to be returned shall be provided.

The European Court of Justice, in the ruling 22 November 2022, quoted above, also specified that “before adopting a forced return or removal decision” of a seriously ill person, the Member States are requested to exclude “any doubt about the risk that such third-country national will create a rapid, significant and irrecoverable worsening of the disease or the pain associated with it. If this doubt cannot be excluded, then the relevant national authority cannot adopt a forced return or removal measure of the third-country national. [...] The concerned member state must ensure that if the health condition of the individual in question requires it, they receive health assistance not only during the removal process but also after their arrival in the destination country”. As a consequence, the Directive should be construed in the sense of a prohibition for the relevant national authority “to take into consideration the consequences of a removal or forced return procedure on the returnee’s health conditions only to assess whether the such third-country national is able and fit to travel”.

According to the National Guarantor, the medical and preventive assessment, especially in presence of particular health conditions, should then consist both in a *fit for travel* and for a *fit for return* evaluation, aimed at assessing the risk for the person suffering of particular health vulnerabilities of a further deterioration of his/her health after the return/removal operation has been concluded.

Besides, the country implementing a forced-return procedure should also ensure that the returnees under therapy receive the drug treatment during the forced-return procedure.



Focus

“Twenty Guidelines adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe” (2005)

Guideline No. 16

1. *Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.*
2. *Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.*
3. *A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.*
4. *Host states are encouraged to have “fit to fly” declarations issued in cases of removal by air.*



Focus

The Directive attached to the Decree of the Minister of the Interior of 19 May 2022 concerning the criteria for the reorganization of the CPRs has specifically mentioned that a copy of the medical records, containing the results of the visits made inside the CPRs, any drug prescription, and the outcome of the treatment, should be delivered to the doctor of the State Police escorting the forced-return operation. Besides, the Directive establishes that the “managing company of the Centre shall provide the escorting staff with the drugs coverage required for at least completing the forced-return procedures and, in any case, to make available the quantity recommended by the doctor”. On the same point, the 2016 “Frontex Guidelines” establish further guarantees, e.g., the healthcare personnel should also assess whether to make available a complementary drugs coverage, at the end of the procedure, so as to avoid the risk for the returnees of a sudden interruption of the therapy in the country of destination.

**The GNPL recommends...**

... all individuals subject to a forced return measure should undergo a preventive medical examination. In fact, considering the importance of the fundamental right to health, the National Guarantor believes that the State should apply the precautionary principle in taking responsibility of the returnees and ensure that they are in fit health conditions, as established by the Decision 573/2004/EC. Furthermore, according to the CPT, such precaution shall be considered necessary in view of the possible use of force against them.

(Report on the monitoring of forced return operations, December 2017-June 2018)

**The GNPL recommends...**

... under particularly relevant health vulnerabilities, the preventive health assessment for forced return shall be particularly thorough, in accordance with the provisions of Art. 5 of the Directive, as construed by the European Court of Justice, and always performed by a doctor of the National Health Service;

... in case the returnee is undergoing a specific medical treatment, the necessary drugs coverage should be granted also for the days following the forced return, and an ad-hoc medical assessment should be performed so as to ensure that no damage to the health of foreign citizens might be caused by the sudden interruption of therapies;

... with the view of ensuring the treatment of the subject, and more in general, the right to health granted by the Constitution, in accordance with the general legislation on the access to personal data and based on the provision of Art. 3 of the Directive of the Minister of the Interior of 19 May 2022, the access to personal health data is provided to the foreign citizens detained in CPRs or hosted in other facilities.

They should also receive a copy of their medical records upon dismissal, record of any therapy prescribed, with specific reference to the treatments that cannot be interrupted; besides, any therapeutic prescription should be written in a simple manner and in a language the person involved is able to read and understand.

(Thematic report on the monitoring activities of the forced return operations of foreign nationals, 1 July 2021 - 15 September 2022)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

Is a medical doctor present in the Centre in the pre-departure and transfer phase?

Is a nurse present?

Does medical staff wear an identification badge?

Did the medical staff receive specific training on health protection of the persons subjected to forced return?

Do they have an emergency kit available?

Is a cultural mediator present to facilitate communication with the doctor?

If needed, did returnees have access to a doctor?

Did the medical staff intervene during the operation?

Was the intervention timely?

If needed, was therapy administered only by healthcare professionals?

Did the medical staff have equipment adequate to intervene in all circumstances?

Did the escort officers respect the privacy of the third country national during the medical examination?

Are medical records accessible only to healthcare professionals?

Are the premises used for medical purposes properly furnished and sanitized (equipped with an examining table, sink with non-manual controls, soap dispenser, disposable towels etc.)?

Were returnees subjected to a medical examination and declared fit to travel before departure?
Who issued the declaration? (doctor of the managing body of the Centre, medical doctor of the NHS, doctor of the hospital)
Was the certificate updated following certain events (e.g., self-harm, use of force)?
Were pathologies or therapies in progress, if any, communicated to the medical staff employed in the operation?
What actions were adopted? Was therapeutic assistance guaranteed with continuity?
Is an adequate supply of drugs ensured so that therapy can continue, without discontinuation, also in the country of destination for as long as it takes the returnee to be taken charge of by the local health service?

3.3 Use of force and coercive measures

Rules and criteria: sources

The general rule concerning the use of coercion in the course of forced return operations is set out in the Return Directive, Article 8 para. 4 which states that:

“Where Member States use - as a last resort - coercive measures to carry out the removal of a third-country national who resists removal, such measures shall be proportionate and shall not exceed reasonable force. They shall be implemented as provided for in national legislation in accordance with fundamental rights and with due respect for the dignity and physical integrity of the third-country national concerned.”
In addition, Council Decision 2004/573/EC indicates the cases when the coercion measures can be applied, but it establishes that the member states should define, in accordance with their national laws and regulations, the instruments allowed and the terms of use, limiting

to a reference to the fundamental principles of proportionality, reasonable use of the force, protection of the dignity and physical integrity of the returnee. The departmental memo of the Directorate General of the General Affairs of State Police - Public Security Division of 20 January 2016 concerning the implementation of the test phase of the “Velcro multipurpose strap” for the police officers has established that strap could also be used for the enforcement of Art. 53 of Criminal Code. In case of forced return operations, in accordance with the above-mentioned European decision, it could be also used on individuals refusing or opposing the removal”. The general provisions outlined in the Return Directive and those provided for in the Council Decision on joint flights are also supplemented by soft law instruments. Although not formally binding, the instruments usefully serve the valuable function of interpreting the international standards, expanding on them, and offering guidance. Such instruments include the Frontex Code of Conduct for *Return Operations and Return Interventions coordinated or organised by Frontex*, updated in 2018, as well as the Frontex 2016 Guide for *Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex*; furthermore, the Council of Europe has produced relevant instruments, such as the 2005 *Twenty Guidelines on Forced Return*; of particular interest is the Guideline 19 concerning the use of coercive measures, based on the Recommendations published under the title *Deportation of Foreign Nationals by Air*, annexed to the 13th General Report of the European Committee for the Prevention of Torture (CEPT) of 2003.

Rules and criteria: contents

The rules referred to above provide that coercive measures:

- a) should be used only as a last resort; and should be executed in compliance with the individual rights of the returnees;
- b) should be used in accordance with the principle of necessity understood in its qualitative dimension, if force is to be used; quantitative dimension, how much force is to be used; and temporal dimension, from when until when. The hypotheses of necessity are

typified: in particular, reference is made to the following hypotheses: refusal/opposition to removal by returnee (Decision 2004/573), serious and immediate risk of absconding, self-harm behaviour, behaviour harmful to others or causing damage to property (Frontex Code of Conduct). The assessment of whether coercive measures are necessary or not should be made on an individual basis rather than on a general assumption. It should also be dynamic (not carried out once and for all);

c) should be proportional: they should not exceed a reasonable use of force and should preserve the dignity and the physical dignity of the returnee. In addition to the proportionality criterion, in case of doubt, the removal operation requiring the implementation of coercive measures should be suspended in application of the principle that a removal cannot be carried out whatever the cost;

d) should not compromise the ability of the returnee to breathe normally. Lastly, sedatives should not be used to facilitate the return operation.

The GNPL recommends...



... to interrupt practices that involve the systematic use of coercive measures as a response to the unsuitable layout of the locations with respect to security requirements. Such conduct has in fact a clear impact on the fundamental rights of the returnees, who are in this case subjected to coercive measures only on the basis of the risk factors presented by the facilities used, regardless of the individual behaviour during the forced return operation.

(Report on the monitoring of forced return operations
December 2017 - June 2018)

The GNPL recommends...



... During forced return operations, the use of force or coercive measures must comply with European and international standards allowing their application solely as a measure of last resort, in cases of strict necessity on

"returnees who refuse or resist the removal" (Decision (EC) 573 of 2004) or in cases of serious and immediate risk of escape or damage to the physical integrity of the foreign national (self-harm) or of third persons, or damage to property (Art. 6 of Frontex Code of Conduct for Forced Return Operations, 2013); it should not be considered the standard rule and it should also be assessed case by case and based on the nature and progression of the risk (Frontex Guidelines on joint flights, May 2016).

... Ensure that restraint interventions involving the intensive use of force are always monitored by medical staff who will constantly check on the person's health condition and whether he/she is able to further withstand the coercive measure implemented on him/her.

(Thematic report on the monitoring activities of the forced return operations of foreign nationals, January 2019 - June 2021)



The GNPL recommends...

... that after the use of restraining measures, the doctor should ascertain the need of treatments and medications and update the returnees "fit for travel" status.

This evaluation is crucial not only to meet legal obligations that apply to all doctors and healthcare staff, but also to document any signs on the person's body and record their statements. This documentation includes any complaints about mistreatment experienced during the process. Moreover, it encompasses the medical staff's observations on the alignment between the reported mistreatments and their objective findings of the medical examination.

(Thematic report on the monitoring activities of the forced return operations of foreign nationals, 1 July 2021 - 15 September 2022)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

The resort to coercive measures.

- Is it based on an individual assessment of the risk or the non-cooperative behaviour of the returnee?
- Did it take place after having tried other measures? (e.g., de-escalation techniques, verbal persuasion)
- Did they implement it within the limits of the respect of the physical integrity and human dignity of the returnee?
- How long did it last? Did it stop once it was no longer necessary?
- Was it used with all returnees or just with the one opposing the removal?
- What coercive measures were used and for how long?
- Where there used authorized restraints, which ones?
- Was the attitude of the returnee cooperative/opposite, did he/she resist the removal, was he/she aggressive/violent?
- Was it provided an explanation to the monitor for the use of coercive measures [if asked]?
- Did the healthcare staff intervene? What was its role?
- After restraints applied, did they perform a medical examination?

3.4. Duty to inform and the right to understand

A fundamental guarantee for the person deprived of liberty is the right to receive information on the procedure to which he/she is subject to. The missed implementation of such obligation by the organization in charge of the coercive measure infringes the right to dignity of each person. In fact, the person that does not understand where he/she has been taken develops a sense of insecurity. To be unaware of what is going to happen to him/her can determine an oppositive attitude which could undermine the overall security and possibly cause the recourse

to coercive measures. The information provided to the returnees shall be timely and comprehensive.

In particular, returnees shall be informed in advance of the planned return, so that they can accept the situation psychologically, inform people of their choice and recover their personal belongings.



Focus

“Twenty Guidelines adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe” (2005)

Guideline 15

1. *In order to limit the use of force, host States should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.*
2. *In particular, when the returnee is detained pending their removal, they should, whenever possible, receive advance information regarding the removal arrangements and the details shared with the authorities of the state to which they will be returned. They should be provided with an opportunity to prepare for their return, specifically by establishing the necessary contacts in both the host state and the state of return. Additionally, if needed, they should be allowed to retrieve their personal belongings, which will facilitate their return with dignity.*

Based on the instructions provided by Frontex, the returnees should be informed on «the removal procedure (e.g., reason, phases of travel and procedures, the necessity for body and baggage searches, the possibility of using coercive measures when deemed necessary, etc.)» (“Frontex Guidelines” 2016⁴). Besides, the information should include the «the

⁴ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf

possibilities to lodge a complaint concerning an alleged fundamental rights violation during the RO» (“Frontex Guidelines” 2018).

The GNPL recommends...



... that the persons concerned should be informed in advance of the date of the return journey so that they can organize their departure, have enough time to collect their personal belongings, notify their family members or trusted persons and/or their lawyer in order to be informed of any updates regarding their legal position.

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017 and other Reports).

The GNPL recommends...



... that the person deprived of liberty should always have the opportunity to contact his/her attorney, also during the implementation of the forced-return operation. In this manner, the person would always have access to complete information and will not develop an oppositive attitude and a perception of insecurity. [...] Besides, in order to favour contacts with the country of origin just before the beginning of the forced return, the use of cellular phone should be allowed during the procedure. In many cases phones are taken away from the returnees without giving them the opportunity to make the last call after having been informed of the imminent implementation of the measure.

(Thematic report on the monitoring activities of the forced return operations of foreign nationals, January 2019 - June 2021)



The GNPL recommends...

... that at the latest at the moment the operation begins, in full compliance with the person dignity, foreign citizens should be informed of all the phases, including the different stopovers and their duration, the place and the time they will arrive to the country origin, the implementation of security/safety checks on the person and the baggage, any possible use of coercive measures in case of refusal or opposition to the forced-return measure, the availability of the complaint form;

... that the communication with the returnees should always be based on clarity and completeness, avoiding any ambiguous information which may cause misunderstanding and unreal expectations;

... that the liberty to make phone call should be ensured during the procedure.

(Thematic report on the monitoring activities of the forced return operations of foreign nationals, 1 July 2021 - 15 September 2022)

3.5 Basic needs

Throughout the duration of the operation, including the phases prior to the flight, the access to primary needs should always be guaranteed, including the provision of meals and drinks on a regular basis.

In particular, with regard to this aspect, if the monitor is monitoring a single phase of the procedure, it is essential to bear in mind that for the returnee the operation is a single operation, it is continuous and without interruption and does not start over at each phase.

It is therefore necessary for the monitor to acquire information about the treatment provided during the previous phases, especially in case a critical event occurs in the phase being monitored that could be related to something that happened before.

**The GNPL recommends...**

Because of organizational misunderstandings during the operations prior to the flight phase, the returnees from some Centres had received no food for an extended period of time. The GNPL recommends that a system of coordination be set up between the various actors involved in a forced-return operation in order to ensure that throughout the entire duration of the operation, including the phases prior to the flight phase, meals and drinks are regularly provided.

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017)

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 19 January 2018)

**The monitor's role****Fundamental elements of observation**

Has food and drink been guaranteed during each phase of the procedure?

Where meals provided throughout the entire operation and when?

Did they take care of particular dietary needs due to health or religious reasons?

Has there been any circumstance in which returnees could not eat their meal because of their dietary restrictions?

3.6. Material conditions of structures

The dignity of returnees should be guaranteed in every phase of the forced-return operation.

The layout, state of maintenance and furnishing of the premises used should be decent in to protect the dignity of those who are forced to stay there, escort officers included.

The following criteria can be used for the evaluation of the premises:

- Cleanliness/hygiene,
- Accessibility of restrooms,
- Ventilation/heating,
- Presence of furniture,
- Availability of snack and beverage dispensers,
- Security level.

As regards the latter criterion, Decision 573/2004 establishes that:

The Organising Member State should provide a secure area at the airport of departure in order to ensure a discrete gathering and safe boarding of the returnees.

The State has an obligation to find a safe area and cannot resort to the use of coercive measures to respond to a lack of security in the premises used during the operation.

In other words, the layout of the premises must not pose a risk that warrants operational practices deviating from international standards regarding the use of force and coercive measures. Non-compliance with these standards can potentially result in a violation of the dignity of individuals subjected to such practices, irrespective of any assessment of individual responsibilities.



The GNPL recommends...

Unsuitable premises that do not comply with international security standards can lead to the use of force and to an intensive and generalized use of coercive measures. This contravenes the principle of the individual risk assessment made on a case by case basis. The layout of the premises therefore can play

a role in the potential violation of the fundamental rights of the returnees. In view of the above, the GNPL recommends interrupting practices involving the systematic use of coercive measures to respond to the unsuitable layout of premises with respect to security requirements.

(Report on the monitoring of forced return operations
December 2017 - June 2018)

3.7 Security checks

Civil aviation security provisions require that returnees and their baggage should undergo meticulous preventive security checks. These checks aim at finding objects that may pose a threat to individuals and security of the flight, and should be implemented with due respect to the dignity of the returnee.

The case in point is a very particular hypothesis of control, justified by the need of ensuring the safety/security of the forced-return operations, and it is not included in the search provisions provided for by the Penitentiary Law and by the Criminal Procedure Code. These controls should be backed up by the constitutional guarantees of Art. 13 on protection of the body integrity and decency.



The GNPL recommends...

Concerning security checks intended to detect objects that may cause harm to oneself or others, conducted by escort officers following the standards set by the International Civil Aviation Organization (ICAO), the GNPL strongly advises the immediate prohibition of operating practices that require individuals to perform push-ups in the nude. Instead, new operating procedures should be adopted that do not involve complete nudity. Therefore, any checks on the returnee's

clothing must always be carried out while keeping them partially dressed.

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

Were checks carried out with respect of the returnees' dignity? Did they involve individuals undressing?

Were they carried out in a promiscuous manner or respecting the individual's privacy?

Were they carried out by officers of the same sex as those who were subject to them?

Did episodes of linguistic misunderstanding occur?

Were any dangerous objects found and confiscated?

3.8 Protection of personal belongings

The returnees should be returned their personal belongings:

- Items confiscated at the time of their entry in the detention centre,
- Their baggage at the end of the forced return operation.



The GNPL recommends...

The practice of not issuing a receipt to returnees for check-in baggage appears to be inadequate with respect to the guarantee of protecting the property of the individuals to be returned. Besides, it is source of particular stress and anxiety for third-country nationals who lose control of their property without receiving any documentary evidence ensuring its return.

The GNPL, therefore, recommends that returnees be issued a receipt for their checked-in baggage, as it is customary for all passengers taking a scheduled flight who are guaranteed their right to private property.

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 26 January 2017)

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 17 May 2017)

(Report on the monitoring of the joint charter flight to Lagos of 19 January 2018)



The GNPL recommends...

The utmost attention on protection of the belongings of the returnees. They are essential to the life of the person being returned to a country which - despite being their country of origin, may no longer be familiar to them. In this sense, the GNPL suggests a professional labelling system for the baggage, and the issue of a professional receipt in English language reporting the number of pieces delivered.

(Thematic report on the monitoring activities of the forced return operations of foreign nationals, 1 July 2021 - 15 September 2022)



The monitor's role

Fundamental elements of observation

Did third-country nationals have enough time to collect their personal belongings and prepare their baggage when leaving the Centre?

Did they have suitable baggage for travel?

Were they able to pack their personal belongings in a suitable shelved room?

Did they have back all the items confiscated at the time of entry into the detention centre?

Have there been any complaints about failures or damage to the confiscated items?

How have these complaints been handled?

Did they label the returnee's check-in baggage? (baggage stored in the aircraft hold)?

Were third-country nationals given a receipt for the baggage drop-off?

Was information provided regarding the storage of belongings in the baggage compartment of the means of transport or in the aircraft's hold?

When disembarking in the country of return, did the escort officers disembark to facilitate the delivery of the baggage in the hold?

Have there been any complaints from third-country nationals concerning the delivery of their baggage?

3.9 Registration

The traceability and the verifiability of the activities of the Authorities within the scope of the deprivation of liberty represent fundamental guarantees allowing the control on the respect of the limits imposed to the exercise of state powers.

The correct and detailed recording of any event concerning the forced-return operation is necessary to ensure the effectiveness of the monitoring mechanism, to verify but also to protect the Institutions from claims of alleged mistreatments and prevent arbitrary acts in the execution of the removal procedure. In particular, it is fundamental to report on the following situations: aggression to personnel, use of force and of coercive measures, application of restraint measures, intervention of healthcare professionals, protests, attempt to escape, self-harming episodes, complaints and specific requests by the returnee. The collection and classification of such data in a national database, available for consultation through multiple search queries (such as, type of event, place, phase of the operation, etc.) is a key instrument to protect the returnees and the personnel involved in the operation, as well as for managing and evaluating the operation and the general functioning of the system.



The GNPL recommends...

... that a database be created for recording any critical events happened during the forced-return operation. The term 'critical events' means acts of aggression to the personnel, cases where force and/or coercive measures were used, healthcare interventions, protests, escape attempts, self-harming episodes, and any specific request made by foreign citizens.

(Thematic report on the monitoring activities of the forced return operations of foreign nationals, 1 July 2021 - 15 September 2022)

Checklist for monitoring forced-return operations

Reporting

Filling in the checklist is one of the most important steps of the whole monitoring process. The checklist systematizes the observations made

by the monitor, usually recorded during the operations, highlighting the main points of the activity performed. The checklist offers the monitor a structured reference framework, enabling them to conduct observations based not on mere impressions but on an approach that minimizes subjectivity. It allows for the drafting of a report grounded in quantifiable and consistent data, fostering a more objective and uniform assessment of the situation. Nevertheless, the sections in the checklist designated for the monitor's comments complement the requirement for a "scientific" perspective with thoroughness, enabling the observations and related comments to be more comprehensive and in-depth. This ensures a balanced approach that incorporates both objective data and valuable insights from the monitor's observations. The recommendations related to an operation are based on the checklist and should give way to a shared process of improvement with regard to the respect of fundamental rights during forced-return operations.

Structure of the checklist

The checklist has a modular structure: it is divided into different sections according to the phases being monitored. The GNPL has made available to the monitors a computerized version of the checklist, which will be made available on the monitoring management platform (as well as a paper facsimile to be used during return operations). This process of digitalization, in addition to guiding the monitor who is filling out the relevant sections, will enable the direct storage of the information collected in a digital format, so as to simplify the cross-analysis of all the material.

The first section of the checklist, common to all monitoring, collects general information on the return operation and in particular:

- Personal information of the monitor who carried out the mission,
- Phases monitored during the operation,
- Documentation received,
- Details of the monitored operation (route, recipients of the return order, departure structures etc.),
- Staff employed in the different phases.

The following sections, mandatory only if the monitors actually monitored the phase, are structured starting from the most important and specific aspects of each phase. The monitor is guided in the observation by a series of structured (or semi-structured) questions that have the aim of standardizing this activity as much as possible.

As for the pre-return phase, the aspects to be considered are:

- Structure and place of detention,
- Analysis of the documents contained in the file (if any),
- Preventive medical examination and assessments,
- Health protection and health assistance,
- Notice and Communication to the returnees of the beginning of the operation,
- Right to lodge a complaint,
- Reports and requests from returnees,
- Briefing of the escort officers,
- Security checks,
- Food and drink,
- Protection of belongings,
- Use of force and coercive measures,
- Healthcare and medical assistance,
- Possible suspension of the operation.

The monitored elements of the pre-departure phase are:

- Time of arrival of returnees at the temporary detention centre or airport (depending on the point of departure),
- Quality of the temporary detention facility/room or airport premises,
- Reports and requests from returnees,
- Consular hearings,
- Use of force and coercive measures,
- Security checks,
- Baggage labelling,

- Healthcare and medical assistance,
- Food and drink,
- Access to the right to lodge a complaint,
- Timetable and boarding times,
- Possible suspension of the operation.

As regards the in-flight phase, the following are monitored:

- Type of transport used,
- Route,
- Progress of the operation,
- Use of force and coercive measures,
- Healthcare and medical assistance,
- Food and drink.

Finally, as regards the phase of arrival in the country of destination, the aspects noted are:

- Time and place of arrival,
- Handover of returnees to local authorities,
- Handover of baggage.

The checklist also includes three annexes concerning some cross-cut issues and particularly sensitive aspects relating to:

- Healthcare and medical information: notification of vulnerabilities, fit to travel declaration, medical certificates, pathologies and therapies notified, etc.
- Coercive measures used: triggering episodes, measures used, duration of coercive measures, assessments regarding necessity and proportionality, etc.
- Decisions and other documentation found in the returnee's personal file.

Essential list of references

ITALY

Legislative Decree No. 286 of 25 July 1998, (Immigration Consolidated Act) <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286>

Directive 19 May 2022. Criteria for the organization and the management of the CPRs

<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/decreti-direttive-e-altri-documenti/direttiva-19-maggio-2022-criteri-lorganizzazione-e-gestione-dei-centri-permanenza-i-rimpatri>

Standard of the National Guarantor

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/ef9c34b393cd0cb6960fd724d590f062.pdf>

Report of the National Guarantor

<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/rapporti/>

EUROPEAN UNION

DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

COUNCIL DECISION of 29 April 2004 on the organization of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0573&from=it>

CODE OF CONDUCT for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex of 26 April 2018

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf

Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex of 12 May 2016

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf

COUNCIL OF EUROPE

Twenty Guidelines on Forced Return (September 2005)

https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

Standard CPT

<https://rm.coe.int/16806cd172>

Focus

The contribution of statistics

Simona Staffieri

Knowing a phenomenon means having access to official data and statistics that can provide a consistent and comprehensive picture of the phenomenon itself. Identifying such reliable and consistent data sources is not an easy and smooth process. Moreover, it usually comes with critical issues related to definitional matters, data production process, data quality, and temporal updates.

This preamble also applies to forced returns, whose data are made available by the Ministry of the Interior on occasion of parliamentary verification (e.g., hearings of the Secretary of State, answers to interrogations and interpellations).

In addition, since 2016 the Relation to Parliament of the National Guarantor reports each year a package of data processed starting from those provided by the Ministry of the Interior.

Moreover, the Ministry of the Interior complies with the obligations of communication on forced-return operations at European level, contributing to providing data to the Eurostat database.

The Eurostat database, through its navigation tree, provides access to a series of dataset organized according to themes and sub-themes, containing standard tables along with their charts and maps that can be conveniently extracted (<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). All datasets include metadata with definition, classification, methodological information, and legal framework.

Users can access the thematic area *Enforcement of Immigration Legislation* from the navigation tree https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=migr_eirfs.

collection on forced returns, and the collection of more disaggregated data for statistics on third-country nationals illegally staying on the EU territory, as well as on third-country nationals involved in forced returns. 2021 was the first reference period for modification (e.g., 2021 first quarter is the first reference period considered from the introduction of Regulation 851/2020 for quarterly statistics on forced-return operations.)

Based on data availability, yearly statistics are mainly published in March of each year for the previous reference year. Dissemination of quarterly data from the previous quarter is mainly scheduled for March, June, September and December, also based on data availability.

Multiple indicators are ready for use in the relevant thematic area of Eurostat, each also being identified by a code¹.

It is worth noting that the charts referring to the extractable data take into consideration the number of people, not the number of decisions or administrative acts.

The national framework deeply impacts on how the figures are collected and published (comparability of data between Member States is limited by each country's specific laws and procedures).

¹ List of indicators:

- *Third country nationals refused entry at the external borders - annual data (rounded) (migr_eirfs)*
- *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded) (migr_eipre)*
- *Third country nationals ordered to leave - annual data (rounded) (migr_eiord)*
- *Third country nationals ordered to leave by citizenship, age and sex - quarterly data (rounded) (migr_eiord1)*
- *Third-country unaccompanied minors ordered to leave, by citizenship, age and sex of the minor - quarterly data (rounded) (migr_eiord2)*
- *Third country nationals returned following an order to leave - annual data (rounded) (migr_eirtn)*
- *Third-country nationals returned following an order to leave, by type of return, citizenship, country of destination, age and sex - quarterly data (migr_eirtn1)*
- *Third-country unaccompanied minors returned following an order to leave, by type of return, citizenship, country of destination, age and sex of the minor - quarterly data (rounded) (migr_eirtn2)*
- *Third-country nationals who have left the territory by type of return and citizenship (migr_eirt_vol)*
- *Third-country nationals who have left the territory by type of assistance received and citizenship (migr_eirt_ass)*
- *Third-country nationals who have left the territory to a third country by type of agreement procedure and citizenship (migr_eirt_agr)*
- *Third-country nationals who have left the territory to a third country by destination country and citizenship (migr_eirt_des)*

The Italian law framework regulating this procedure is contained in the Legislative Decree 25 July 1998 no. 286 on EIL Statistics, which has transposed the Return Directive and the EU Regulation No. 2013/603.

I have tried to compare the data published by Eurostat with those provided by the Ministry of the Interior to the National Guarantor and have found some inconsistency issues. Through an exchange of information with the Statistics Office of the Ministry of the Interior, it emerged that the data published by Eurostat on forced-return operations are directly provided by the Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere (Central Directorate for Immigration and Border Police) which makes them available to the National Guarantor but are acquired through the Department of Civil Liberties and Immigration, based on the SDI database (unified national database used by all Italian police forces). This database, built upon single inputs, may not be consistent and updated with the data of the Statistics Office.

These criticalities highlight the need to reflect on the production of statistical information and the opportunity of centralizing the information flow in order to ensure comparable and consistent sources.

Order of the Court of Cassation No. 21716/22: the prohibition of expulsion and refoulement ex Art. 19, para. 1 and 1.1 of the Consolidated Immigration Act as a “preventive” humanitarian measure that imposes an obligation of investigative cooperation on the Justice of the Peace

Salvatore Fachile

The Court of Cassation, with its Order published on 8 July 2022, reaffirms, even more clearly than in the past, a fundamental principle of the Italian legal system regarding the rights of foreign nationals subject to expulsion or refoulement procedures.

In the case in point, an Iraqi Kurdistan national complained about the illegitimacy of the detention validation ordered by the Justice of the Peace. In fact, the judge had omitted to assess the risk for the foreign national of returning to their country of origin, as there was no specific asylum application submitted.

As it is known, paragraphs 1 and 1.1 of Art. 19 of the Consolidated Immigration Act refer to the non-refoulement principle (Art. 3 of ECHR) and establish the prohibition of expulsion and refoulement of the foreign national when they would face persecution or inhuman treatment in their country of origin. Furthermore, the prohibition also applies if it arises from constitutional or international obligations of the Italian State.

The Supreme Court has highlighted that this provision establishes «a preventive humanitarian measure that grants the beneficiary the right not to be reintroduced into a context of high personal risk, if such a condition is positively established by the judge».

It is a general humanitarian measure that is not limited to the possibility for the foreign national to seek international protection but it is taken independently. As a result, the responsibility to assess the legality of an expulsion order also falls upon the Justice of Peace. Based on the above consideration, the Court of Cassation concludes that the Justice of the

Peace, by simply stating that the petitioner had not submitted an application for international protection, failed to fulfill the obligation of investigative cooperation that they are equally bound by, just like the judge responsible for international protection (see Cass. No. 33166/2019 and Cass. No. 4230/2013).

In other words, even if the foreign national has not expressed the will to seek asylum or, as in the specific case, openly declared not to avail himself of this option, the judge is obliged to exercise their investigative powers to verify the existence of the danger alleged by the foreign national of being subjected to persecution or inhuman treatment. The duty of investigative cooperation requires the justice to exercise their investigative powers regardless of the principle of party disposition and procedural preclusions. They must, on their own initiative, gather all necessary evidence, even to fill the evidentiary gaps of the foreign national who, for various reasons, may not have been able to provide evidence to support their claims.

This clear statement by the Court once again reinforces the existence of a general obligation that falls upon the Italian institutions, which are entrusted with a decisive role to verify the existence of a prohibition on deportation before initiating or carrying out an expulsion procedure. This principle is further confirmed by the new provision of Article 32, para. 4, of Legislative Decree 28 January 2008, No. 25, introduced by Decree-Law 10 March 2023, No. 20, converted with amendments by Law 5 May 2023, No. 50 (hereinafter referred to as Decree-Law 20/2023). According to this provision, the Territorial Commission for the Recognition of International Protection, before determining the deportability of an asylum seeker whose application has been rejected, must verify, through the Questura (Police Headquarters), the existence of prohibitions. In this way, it has been explicitly stated that an additional obligation complements the one already provided for in Article 5, paras. 9 and 6 of the Consolidated Immigration Act. According to these provisions, the Questura cannot refuse the renewal of a residence permit if there are reasons other than those asserted by the foreign national to request the issuance or renewal of a residence permit. Similarly, it is already widely recognized that the Prefecture,

before issuing an administrative expulsion order against a foreign national, has the obligation to verify the existence of an expulsion prohibition under Art. 19 of the Consolidated Immigration Act. It should, therefore, be inferred that such an obligation to verify the existence of an expulsion prohibition, including through active investigative efforts, also falls upon the Justice of the Peace during the validation or extension of detention, as well as on the authorities responsible for forced return. In particular, it should be considered the new provision introduced by Decree-Law 20/2023 (which amends Article 13, para. 5bis of the Consolidated Immigration Act), according to which, for example, recipients of a penal order will no longer be subject to validation by the Justice of the Peace in the case of a forced return without prior detention. The issuance of the penal order could have occurred a long time before, and therefore, it is reasonable to assume that the police authorities responsible for its execution bear the burden of such verification (with the consequential right of re-entry for the individual in case of erroneous verification).

In this regard, an important judgment of the European Court of Justice (Case C 69/21 of 22.11.22 *Xv. Netherlands*) has recently reiterated the principle that «Article 5 of Directive 2008/115, which is a general rule binding on the Member States as soon as they implement that directive, obliges the competent national authority to observe, at all stages of the return procedure, the principle of non-refoulement, which is guaranteed, as a fundamental right, in Article 18 of the Charter, read in conjunction with Article 33 of the Convention relating to the Status of Refugees, signed in Geneva on 28 July 1951, as amended by the Protocol relating to the Status of Refugees, and in Article 19(2) of the Charter».

Hence, generally speaking, the decision of the Court of Cassation discussed here facilitates the establishment of a general principle of effective verification of the existence of an expulsion prohibition, which applies to all authorities that play a decisive role in the process of expelling a foreign national in each specific case. Similarly, it can be affirmed that the institutions must always ascertain the existence of an expulsion prohibition valid for the case in point, and the foreign citizen

enjoys the corresponding right that this prohibition may be certified with the granting of a residence permit. Indeed, it is a complex issue that becomes even more of general interest following the repeal, by Decree-Law 20/2023, of the provision of Article 19, para. 1.2 of the Consolidated Immigration Act, which allowed a foreign national to request special protection (and thus the certification that they could not be expelled) at any time by directly contacting the Questore (Police Commissioner), without having to rely on an asylum application.

Health Protection in Immigration Removal Centres (CPRs)

Aldo Morrone

1. Introduction

The health policy set in the Immigration Removal Centres is characterized by an informal approach. The expected preventive technical assessment regarding the compatibility between the migrant's health condition and the detention measure, entrusted to the specialist of the relevant Local Health Authority (ASL), in practice is limited to a mere evaluation of any infectious conditions that would prevent their allocation in a closed community. In addition, during the detention in CPRs, continuity of clinical, healthcare, and therapeutic assistance is not guaranteed through a defined Diagnostic Therapeutic Assistance Path (DTAP), as required in every Healthcare Facility of the National Health Service (SSN).

There is also a lack of preparedness among healthcare personnel (doctors and nurses) regarding a particularly complex population such as of migrants.

2. Acute and chronic degenerative conditions and psychiatric states are deemed incompatible with the healthcare system set in the CPRs

In general, the health condition of individuals who, due to their stay in detention centres, risk the worsening of pre-existing or newly developed medical conditions, is incompatible with detention.

According to the principles outlined by UNHCR, incompatibility should be recognised in cases where the «medical condition is of such a nature that detention would - with reasonable predictability - worsen the individual's condition or fail to improve it (including in terms of rehabilitation). It could not affect the course of the illness, but it could cause suffering that cannot be reconciled with safeguarding the rights of the person or does not allow for a reasonable exercise of the right to choose a doctor and place of treatment».

The incompatibility should be assessed upon entry and be subject to periodic checks or upon request from the migrant or personnel at the centre.

However, on many occasions, these conditions remain undiagnosed during the initial medical examination.

During our monitoring activity, we have had evidence of some health conditions that, in the opinion of the author, are totally incompatible with the detention in a CPR:

- COVID-19 infection,
- Advanced AIDS,
- Late-stage cancers unresponsive to treatment
- Severe acquired immunodeficiency conditions,
- Decompensated liver cirrhosis,
- Heart failure,
- Kidney failure,
- Angioedema, bronchospasm, anaphylaxis,
- Intravenous drug abuse,
- HCV infections,
- Tuberculosis,
- Zika, Ebola, Monkey-Pox infections

There are also pathologies that pose very high risks to the health and physical and mental integrity of patients, such as:

- Gallstone/kidney stone disease,
- Hypertensive heart disease,
- Chronic obstructive pulmonary disease (COPD),
- Benign prostatic hyperplasia,
- History of myocardial infarction,
- Angina,
- Transient Ischemic Attack (TIA),
- Suspected/confirmed oncological conditions,
- Non-viral hepatitis,

- Acute inflammatory processes (appendicitis/pancreatitis/peritonitis),
- Insulin-dependent diabetes mellitus,
- Epilepsy,
- Reduced mobility,
- Methadone therapy,
- Infectious/contagious/dangerous diseases for the community (viral hepatitis, HIV, STDs).

Lastly, we must consider the pathologies and complex mental health conditions that pose risks to the health of detained patients. Among these, we can include:

- Anxiety and depressive disorders,
- Psychosis (borderline, bipolar),
- Self-harming and suicide attempts,
- Victims of violence, torture or human trafficking,
- PTSD (Post Traumatic Stress Disorder).

It is important to evaluate the complexity of certain conditions such as diabetes, epilepsy, and Chronic Obstructive Pulmonary Disease (COPD).

Diabetes

It can be classified into 1) Type 1 diabetes (beta cell destruction, usually autoimmune or idiopathic, characterized by an absolute insulin deficiency); 2) Type 2 diabetes (partial insulin secretory defect, progresses over time but does not lead to absolute insulin deficiency); 3) Secondary diabetes (resulting from conditions that affect insulin secretion - e.g., chronic pancreatitis or pancreatectomy - or insulin action - e.g., acromegaly or hypercortisolism - or caused by chronic medication use - e.g., steroids, antiretrovirals, immunosuppressants or exposure to certain chemicals).

All these complications can be prevented through early diagnosis, information, integrated long-term care, and, most importantly, a healthier lifestyle with adequate physical activity and proper nutrition.

However, the deprivation of liberty and an unfriendly/overcrowded environment impose severe stress on the hypothalamic-immune-psychoneuroendocrine axis, leading to metabolic decompensation.

Individuals with diabetes require continuous pharmacological therapy (management of a 3 or 4-dose insulin treatment, hypoglycaemic agents taken with meals, avoiding long-acting medications), personalized diet, careful glycaemic control, and supervision by trained healthcare personnel, prepared to manage diabetic complications.

Epilepsy

It is characterized by brief alterations (lasting seconds or a few minutes) of the state of consciousness and/or involuntary movements of a single part of the body (partial motor seizures) or the entire body (generalized seizures) with loss of consciousness and, at times, loss of bladder or bowel control. Many times, partial seizures are preceded by an aura, which can include symptoms such as nausea, digestive difficulties, altered consciousness, visual disturbances, temporary confusion, staring off into space, prolonged muscle contractions in the back and trunk causing opisthotonus, muscle contractions in the respiratory muscles, limbs (with arm flexion and leg extension), and head (with clenched jaw often leading to tongue injuries), involuntary jerking movements (myoclonus) of the arms and legs, loss of consciousness, and psychological symptoms (e.g., déjà vu, transient aggressiveness).

Chronic obstructive pulmonary disease (COPD)

Another particularly complex and serious condition is the Chronic Obstructive Pulmonary Disease (COPD), which is characterized by variable irreversible obstruction of the lungs and airways, significant reduction in respiratory capacity, and respiratory infections. Useful interventions include preventing disease progression, which not only reduces symptoms but also improves exercise capacity and overall health status. Additionally, it helps prevent and treat complications, resulting in reduced mortality.

Risk factors include:

- Tobacco smoking (cigarette)
- Environmental exposure
- Respiratory infections

3. The therapeutic role of medications and the risks related to treatment interruptions

It is necessary to highlight certain situations that are incompatible with the detention in CPRs or that pose a high risk if medication is discontinued or modified during the removal to another country.

In CPRs, medications listed in the regional pharmaceutical records are too often not used correctly, which can reduce or worsen their side effects. Additionally, the therapeutic protocol established for each detained migrant in relation to their diagnosed condition upon entry or during subsequent assessments, considering the appearance of new symptoms, should be reviewed when a foreign national is to be deported to another country.

The risk of treatment interruption or the inability to access the same pharmacologically active medicines in the destination countries must be taken into utmost consideration to safeguard the physical and mental well-being, as well as the integrity of the detained patient.

A sudden interruption of a medication does not allow for readjustments to restore the system to its initial state and can lead to stressful effects, increasing the risk of an early relapse of the disease being treated.

From this perspective, the detained patient should be granted a postponement of departure if there is a real risk of violating Article 3 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms for medical reasons, particularly if:

- It is highly likely that the lack of medical treatment will lead to a medical emergency¹;

¹ The situation of medical emergency is indicated when the patient-detainee suffers from a condition that has been ascertained, based on the current medical-scientific knowledge, that the lack of treatment will cause, within a three-months period, the death, invalidity or any other form of critical physical or psychological impairment.

- The medical therapy is not available in the country of origin or permanent residency;
- The medical treatment is available but manifestly inaccessible.

It is useful to review the possible effects resulting from the interruption of certain commonly administered medications.

Antihypertensive medications

Discontinuing antihypertensive therapy, for example, can result in serious detriment to the cardiovascular system and increase the risk of stroke or myocardial infarction. If medication is interrupted, blood pressure will rise again, posing various associated risks. Although this may not happen immediately, blood pressure typically starts to increase within 48 to 72 hours.

Methadone

Methadone is used to relieve severe pain in individuals who require 24h pain medication and are unable to take other medications. It is also commonly used to prevent withdrawal symptoms in individuals undergoing rehab from opioid drugs. Methadone is a narcotic medication. It works by altering how the brain and nervous system respond to pain. In the case of opioid addiction, it produces similar effects to the drug, preventing the onset of withdrawal symptoms in individuals who have stopped using it.

Methadone can cause serious and potentially life-threatening respiratory problems, especially during the first 72 hours of treatment and whenever the dosage is increased.

The intake of Methadone should never be abruptly interrupted, but only under the supervision of a physician who will gradually reduce the dosage until reaching the most effective dose-response ratio. Therefore, special attention is required when a forced-return order is executed for an individual without the certainty that they will be able to continue the therapy in their own country.

Insulin

The consequences of interrupting insulin treatment can be particularly severe, ranging from diabetic ketoacidosis to death. Moreover, the management of hypoglycaemic or hyperglycaemic crises represents one of those particularly complex situations, with serious risks to the life of the detained patient.

Corticosteroid therapy

The interruption of corticosteroid therapy after chronic use can cause symptoms known as corticosteroid withdrawal syndrome, such as: fever, myalgia, arthralgia, rhinitis, conjunctivitis, itchy and painful skin nodules, and weight loss. The condition for which they were prescribed may worsen, potentially leading to the patient's death.

The abrupt interruption of long-term treatments can lead to adrenal insufficiency, hypotension, and death.

For certain active substances, the practice to taper doses so to "wean off" medication is well-known. Corticosteroids, for example, should be gradually decreased as they affect the natural production of hormones by the adrenal glands, and a sudden interruption could result in adrenal insufficiency.

Anxiolytic and antidepressant medications

The interruption of the medication can lead to withdrawal symptoms, including psychological symptoms such as anxiety and psychomotor agitation. Additionally, physical symptoms such as tachycardia, hand tremors, palpitations, profuse sweating, nausea, vomiting, and even seizures and death can occur. Withdrawal due to unbalanced interruption of antidepressants can manifest with different symptoms at various levels, including nausea, dizziness, anxiety, palpitations, insomnia, anger, and poor concentration. The syndrome can occur when the intake of the antidepressant is abruptly suspended, a daily dose is skipped, or the dosage is tapered. Typically, it arises three days after the triggering event.

The interruption of long-term treatment with psychotropic medications poses significant clinical and care-related risks. It is known that lack of

care, as well as irregular adherence to therapies, can lead to an increase in disease symptoms. The interruption of a regular medication can result in significant relapses or recurrences and can even be dangerous for the lives of patients. However, it is not equally recognized that suspension of a therapy should not be compared with a lack of treatment. The first seems to represent a form of stress that can contribute to disease relapses (sometimes severe and difficult to treat) occurring much earlier than expected in the natural course of untreated illness. This type of reaction has been well demonstrated in numerous scientific studies and involves antidepressants, antipsychotics, and some mood stabilizers. The risk is clearly much higher if the medication is abruptly interrupted or if tapering occurs over a few days, compared to a gradual reduction over several weeks, whenever possible.

It is not exactly clear what causes these reactions. However, it seems that long-term treatment with psychotropic medications (but also with other types of drugs) can induce changes or adaptations in the brain and body to modifications of various organs or systems.

Health assessment for life in a restricted community, fit-to-travel, and fit-to-return: the failure to implement health protection measures for migrants undergoing administrative detention and forced return

Nicola Cocco

The respect of the fundamental rights to health, integrity and safety of people under detention and, in general, placed in custody of the State is guaranteed by the Italian Constitution (in particular, by Articles 13 and 32). Article 32, specifically, guarantees access to health and respect for the autonomy of individuals regardless of their origin and legal status. Such protection obviously also applies to migrants subjected to administrative detention and during the phases of forced return as well.

The right to health in a detention setting should not be analysed in an abstract manner but rather as closely linked to the body of the detained person. This understanding recognizes the subjective reality of the individual's body, which encompasses specific needs and health concerns that go beyond physical health. It also acknowledges the body as a "field" of action for violence, including self-inflicted harm during protests, self-harm, hunger strikes, or other forms of protest, as well as externally inflicted harm through improper use of force in security operations. The violence actioned in such context can also manifest through the use of drugs that are not aimed at safeguarding individual health but rather serve "other" objectives related to the management and security aspects of detention and/or transfer. This highlights the need for a critical examination of the use of such drugs and ensures that they are not utilized for purposes other than the well-being and health of the individuals involved. While referring to legal frameworks different from the Italian one, the principle of habeas corpus has been invoked by some authors as an essential paradigm for defending the fundamental rights of migrants, especially in contexts characterised by restrictive and securitized management of migration phenomena¹.

¹ Neuman, G. L. (1998), *Habeas Corpus, Executive Detention, and the Removal of Aliens*, Columbia Law Review, 98(4), 961-1067. <https://doi.org/10.2307/1123354>.

The regulations governing access to Immigration Removal Centres (CPRs) and forced returns have in some way addressed the issue of respecting the right to health for detained and returned individuals. Article 3.1 of the Directive of the Ministry of the Interior dated 19/05/2022² (hereinafter referred to as Lamorgese Directive) clearly expresses the obligation to assess the suitability for life in a restricted community for the migrant person to be transferred to the CPR. This assessment aims to determine any conditions of acute or chronic illnesses, mental health issues, or social vulnerabilities that would not recommend the transfer. Besides, the same article specifies that such evaluation should be performed by the healthcare staff in service at the National Health System (SSN), the local Health Authority (ASL) in case of person detained on the territory and by the prisons' health division in case the transfer follows a period of imprisonment. This specifications is particularly important for two reasons:

1) It represents a guarantee for individuals belonging to the most fragile and vulnerable categories who may not be adequately supported and cared for within purely detention-oriented facilities like CPRs. 2) It provides protection for community health, both in terms of excluding potential risks of infectious diseases and facilitating the identification and management of previously undisclosed health issues by the healthcare system. In reality, as highlighted by independent inspections of CPRs (conducted notably by the National Guarantor of the Rights of Persons Deprived of Liberty³, as well as by access granted to the facilities by activist networks engaged in social issues⁴), the health assessments are currently carried out in an entirely superficial manner. They are limited to excluding major infectious events (particularly COVID-19 and tuberculosis) and do not investigate the various dimensions of illness and vulnerability mentioned in the Lamorgese Directive. Furthermore, any health issues

² "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'art.14 del d.lgs. n.286/1998 e successive modificazioni" which replaced the previous CIE (Identification and Expulsion Centres) Unified Regulation.

³ Cf. https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG10674.

⁴ Cfr. Rete Mai Più Lager - NO ai CPR, Delle pene senza delitti. Istantanea del CPR di Milano - Un anno dopo, 29/05/2022, <https://drive.google.com/file/d/1odTRE679axs5aBJsMPlytQQ41--hwePX/view>.

that may emerge during the assessment (especially mental health problems) are not adequately addressed or taken into consideration. Furthermore, the health assessment is often carried out by personnel who are not familiar with the specific structure of CPRs. As a result, they can only give general recommendations without considering the "relative" suitability of the individual for life in each specific centre in terms of accessibility, intensity of care, presence of specialised staff, and so on. In essence, this assessment should not be a simple report summarized in the formula "suitable for life in a restricted community", but rather a comprehensive medical act, as multidisciplinary as possible, that thoroughly evaluates the person's conditions to provide a specific recommendation of their health compatibility with detention in the CPR. As such, by undersigning it, the responsible declares that the person has been taken in charge. In broad terms, the current evaluation of suitability for life in a restricted community appears to be a "raw" tool for protecting individual and collective health.

The proposal for a standardized and shared checklist that effectively investigates the dimensions of illness and vulnerability mentioned in Article 3 of the Lamorgese Directive (and, in general, an evaluation to the best knowledge and belief of a physician), whose adoption by National Health Service (SSN) personnel should be reviewed, monitored, and controlled by Local Health Authorities (ASLs) through a clear chain of accountability, could, to a certain degree, address the current gaps. The vast amount of information concerning the structural and managerial conditions of CPRs, which can pose risks to the health of individuals, as well as the ethical issues related to issuing a health clearance for life within these facilities, makes the discussion much more complex. A reflection by healthcare professionals involved at all levels is urgent and necessary.⁵

⁵For the health risks associated with the detention of migrants and the need for alternative measures, we can refer to the recent document by the World Health Organization's Regional Office for Europe. *Addressing the health challenges in immigration detention, and alternatives to detention: a country implementation guide*, Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2022 <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289057929>.

The second delicate step concerning the health assessment within the procedure of a forced return is the so-called fit-to-travel⁶, which is the medical certification stating that the person detained in a CPR - at the time the return procedure begins - is fit for travel safely, in accordance with a standardized form, as requested by 2016 Frontex Guidelines.⁷ The need for such medical assessment and certification had already been reaffirmed by the Council of Europe in 2005.⁸ But, which doctor should issue this certificate?

While the detention in CPRs is at least regulated by the Lamorgese Directive, the protection of health for individuals undergoing forced return primarily refers to documents of the European Union, particularly the "Return Directive" of the European Union from 2008⁹. Therefore, there are no clear indications specifying, for example, the selection of healthcare personnel who should be present during the forced return operation or which healthcare professional should actually issue the fit-to-travel certificate. During various visits to CPRs and monitoring of forced returns, it has been observed that such evaluations are very often conducted rapidly and superficially (to meet the urgency of the forced return timelines communicated by police escorts) by the medical staff of the CPR management entity, assisted or not by nursing staff. This evaluation is then documented in a simple written certification that does not follow any standards (as required instead by the Frontex Guidelines). Once again, as already highlighted regarding the health assessment for life in a restricted community, it essentially takes the

⁶ An alternative and preferable term to "fit-to-fly", which is mostly used in travel medicine, is needed to encompass other forms of transportation used in forced return procedures, such as buses.

⁷ Guide for Joint Return Operations by Air coordinated by Frontex, 12/05/2016, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Guide_for_Joint_Return_Operations_by_Air_coordinated_by_Frontex.pdf.

⁸ Guideline 16. Fitness for travel and medical examination, in Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return, September 2005, https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf.

⁹ EU Council Decision of 29/04/2004 on the organization of joint flights for the removal of illegally staying third-country nationals from the territory of two or more Member States (2004/573/EC), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0573#d1e312-28-1>.

form of a generic clearance, in this case for travel. However, in this context, unlike the evaluation of suitability for life in a restricted community, several gaps are evident in terms of the right to health guaranteed by the Italian Constitution:

- 1) The evaluation is not carried out by healthcare personnel affiliated with the National Health Service (SSN), but rather by the CPR managerial private entity operating according to market rules, outside of a clear chain of control and accountability by the relevant Local Health Authorities (ASL);
- 2) During the forced return procedure, the staff in charge with the care of the migrant person, who should be present according to the aforementioned EU regulations, belong to the police rather than the public healthcare authorities. This anomaly creates a unique situation in Italy where the body of detained individuals and their health status are entirely under the control of entities (CPR management entities and police forces) that do not fall under the National Health Service (SSN).

This situation raises clear concern of disparity in treatment, not only for the general population but also regarding the prison population¹⁰ and foreign individuals irregularly staying on the Italian territory¹¹. Moreover, it does not establish a chain of control and responsibility that provides protection for the returnee, both in terms of their health condition at departure (fit-to-travel) and the continuity of any ongoing treatments, as well as any potential traumatic events during the journey (accidents, self-harm incidents, violence by law enforcement, etc.)¹².

Regarding the fit-to-travel certification, a nationally shared checklist that ensures a conscientious medical evaluation of the returnee, and whose implementation and outcomes are monitored by the relevant Local Health

¹⁰ Legislative Decree of 22 June 1999, no. 230, Reorganization of Penitentiary Medicine, in accordance with Article 5 of Law no. 419 of 30 November 1998, by which the health of detained individuals was taken in charge by the National Health Service (SSN) (effectively implemented only with the Decree of the President of the Council of Ministers of 01/04/2008).

¹¹ For example, through the issuance of the STP code (Straniero Temporaneamente Presente - Temporarily Present Foreigner), as provided for in Article 43 of Legislative Decree no. 394/99.

¹² The monitoring of all these aspects is explicitly required by the "Guidelines on the Monitoring of Forced Returns" issued by the National Guarantor for the Rights of Persons Deprived of Liberty (2020).

Authorities (ASLs) can provide a guarantee only if this evaluation can be conducted by healthcare personnel from the National Health Service (SSN), who are independent from the detention and forced return procedures. Currently, the dangerous situation of a "healthcare unicum" in which the bodies of migrants undergoing forced return find themselves is reiterated (this is not to express dissatisfaction with the professionalism of the medical personnel of CPR management entities and police forces).

From the perspective of individual health in terms of public health and the right to health, the fit-to-travel certification alone is not sufficient to ensure a comprehensive evaluation of the health conditions of the person undergoing a forced return procedure and any necessary medical care they may require. Although not specified in any current regulations or directives for forced returns, as indicated by the National Guarantor in its Reports, it would be necessary to establish an additional evaluation/certification called "fit-to-return". The suitability condition should not only focus on the journey -regardless of the means of transportation (fit-to-travel)- or the immediate hours following arrival in the country of destination. It is particularly significant, even from a symbolic standpoint, that the "stopping on the aircraft stairs" by the personnel involved in the forced return operations upon reaching the destination country creates a clear gap between "before" and "after" the operation, resulting in the termination of their responsibility for protection.

People requiring ongoing care for chronic diseases, including regular check-ups, monitoring, and therapies, should have the continuity of these activities ensured even in the country where they are returned to, without interruptions or changes that could compromise the outcome of their treatments and therapeutic paths. This is obvious for conditions such as diabetes or chronic HIV infection, which require regular checkups and a continuous pharmacological therapy that should be provided by specialised centres. The management of mental health and addiction issues is much more complex, as it involves not only the challenges of continuing ongoing pharmacological therapies but also ensuring the maintenance of the established standard of care during the stay in Italy. As recently highlighted with the conversion into law of the so-called "Cutro Decree" (Law 50/2023) which, with regard to the issuance of special protection for health reasons, requires "health conditions

resulting from particularly serious illnesses that are not adequately treatable in the country of origin," several critical issues arise: 1) on the basis of which data and experiences is the evaluation of the actual quality (and not merely declared at an institutional level) of care standards in destination countries conducted?; 2) What are the territorial differences in terms of healthcare standards and the right to health evaluated? (A concrete example: in Nigeria, a wealthy neighbourhood in Lagos has vastly different healthcare availability compared to an area like Borno State under the control of Boko Haram militias); 3) Who bears the burden of proof for such standards?

Nevertheless, the fit-to-return assessment becomes even more necessary as it should evaluate not only medication and follow-up issues but also anthropological and social considerations. This includes taking into account the existing stigma associated with many diseases in some of the destination countries, not only for diseases where stigma is well-known, such as HIV infection, but also for widespread conditions with complex social management, such as epilepsy in various areas of Africa¹³. Such assessment should not be very different from the prohibition of returning individuals to countries where they may be subjected to persecution, torture, or degrading treatment. The same EU Return Directive of 2008 stipulates that "Member States shall duly consider [...] the health condition of the third-country national concerned; they shall respect the principle of non-refoulement" (Article 5), thus significantly placing the protection of the person's health in the country of return on equal footing with the non-refoulement principle. From the perspective of the ethical responsibility of healthcare personnel, the fit-to-return assessment could fill the gap represented by that last step on the "airplane stairs," where the need to ensure the right to health of individuals cannot be overlooked. It is important to reiterate that their bodies and health are in the hands of the state conducting the forced return operation.

¹³ Cf. *Epilepsy: a public health imperative*. Geneva: World Health Organization; 2019, and by way of example, Jada SR, Siewe Fodjo JN, Abd-Elfarag G. et al. (2020), *Epilepsy-related stigma and cost in two onchocerciasis-endemic areas in South Sudan: A pilot descriptive study*, *Seizure*; 81:151-156. doi:10.1016/j.seizure.2020.08.003.

In conclusion, this reflection aims to highlight that these three instruments (assessment of suitability for life in a restricted community, fit-to-travel, and fit-to-return) should constitute the minimum framework for protecting the right to health for migrants subjected to administrative detention and subsequent forced return. In reality, these instruments are often under-utilized or under-applied. Moreover, their use is not systematic, thereby failing to fulfil the responsibility of healthcare professionals and the public healthcare system both from the deontological and public health standpoints. "The Republic protects health as a fundamental right of the individual and an interest of the community": the constitutional provision clearly establishes guarantees for all individuals, regardless of their origin, legal status, and destination, and this applies even more to individuals in a state of detention and forced return. Only the protection of fundamental rights can guarantee that the bodies of individuals entrusted to the State never lose their subjectivity, reducing them to "bare life," as noted by Giorgio Agamben¹⁴ or, even worse, to mere "procedures" to be carried out.

¹⁴ Agamben G. (2005), *Il potere sovrano e la nuda vita. Homo sacer*, Einaudi.

Gnothi s'eteron. Notes on the right to understand of the person subject to forced return

Monica Serrano

The detention of migrants in a CPR (Immigration Removal Centre) opens up to a *suspended* and uncertain period that can result in a forced return. The deprivation of the right to understand in an empty, filthy, abandoned place, far away from the loved ones, as well as of the right to preserve a space for personal choice, reflects the often too much fragmented and short-sighted work in such detention spaces. Despite the right to understand is deemed to be «key to the effective exercise of all other rights»¹, it is *systematically* violated in CPRs, and the forced-return operation is just the end of the detention period in such a Centre.

Forced returns represent a deep fracture in the migration journey. When *nomos* orders the return trajectory, the imposition of the laws takes over the individual project. Therefore, it is crucial to acknowledge the complexity of the lives that migrants have led throughout time, preserving a historical multi-disciplinary perspective in addition to a multicultural standpoint, and *creating time and space for migrants to learn about their forced return*. It is paradoxical that within the context of an Immigration Removal Centre -a place intended to manage forced returns- there is no service aimed at providing guidance, support and care for forced returns, which remains the “unuttered” word until the operation begins. During the forced-return operation «teams alternating in the management of the different phases of the operations tend to transfer the information burden onto the team assigned to the next phase»². Now, *who* is in charge to inform about the forced-return operation- the public security forces are delegated to communicate the return decision to the detained person - and *when* to inform – during the pre-return or even the pre-departure phases- substantially undermine

¹ From the Thematic Report of the National Guarantor on forced return operations (1st July 2021 - 15 September 2022), p. 9.

² Quoted Report, p. 17.

the opportunity for the migrant to «accept from a psychological point of view the situation» and to be able to «inform any person they might want to and collect their personal belongings»³. In an already complex legal framework, often incomprehensible to the eyes of the migrant, the forced return is a sudden event confirming the impossibility to make a choice, involving a sense of failure and fear to be brought back to the country of origin for a number of reasons.

This implicit as much as ordinary condemnation to ‘murkiness’ is completely contrary to the recommendations provided by the European Committee for the Prevention of Torture of the Council of Europe, which with reference to forced returns affirms that «all persons detained shall be officially informed in written and understandable form at least one week before the return operations, as required by the law», also adding that they «should be prepared for the return operations, also through forms of psycho-social support»⁴. During some interviews I have conducted with the psycho-social support staff inside the Immigration Removal Centre, nobody among them declared to work on this big “repressed memory, i.e., the forced return”. Some delegated to others this decisive information, others did not receive any information from the immigration office, others instead preferred continuing the interviews keeping on with the illusory project on a life in Italy. There is a thread underlying the *unannounced deportation* and the technology of citizenship: the migrant’s “lack of information” is an integral part of the *logos* on the marginalization, of the self-blame and exclusion from the rights of the persons illegally staying in Europe⁵. If the forced-return machine dwells in a hypertrophic time in the European agenda, on the other hand, there is effectively no room or time given to understand those who are subjected to it. *To give time*, first of all, means enabling the migrant person to become aware of a procedure addressed to them, implemented in the context of the European legal framework, that should be perceived as the result of a

³ Ch. 3.4 Guidelines.

⁴ CPT 2019, p. 11.

⁵ L.M. Borrelli, p. 3474.

geo-political decision (so historical and collective) measure, and not as the result of an individual and blame-oriented one. Law, right of asylum, rejection, right to petition and complaint, forced return all live in an epistemic universe, often distant from the experience of those that leaving their country placed their hopes on a better place and future to create with their own hands.

They need some time to develop a new sense of who they are: to comprehend what is still there and to ponder on whether or not going back is a viable option. If not, explain why. Each time, individual histories should be carefully examined within the framework of European rights - non-refoulement and well-founded fear of persecution, torture, and exploitation, family cohesion, and health protection - at every stage of the migratory journey, allowing for the opportunity to express oneself, even during the communication of repatriation⁶ (Prohibition of return).

To have time makes it possible to rethink and, if needed, re-establish ties with a *elsewhere* which is not possible to perceive or be aware of from the very corporeity of the detention space. «Migrants come from elsewhere for reasons that belong to that *elsewhere*»⁷: they do not only bring the materiality of the needs, but also a way of nurturing, stay faithful to the promises made in their homeland and the expectations people had *there* - family, community, social group, politics and economics. Once the idea of Europe as the land of stay crushes, what does it mean to go back to the place of origin? Going back is not returning to the same place. Going back, in case of a forced return, means new and different problems, that the migrant should not face alone. Formulate a new sense of the self is an enormous effort, one that should also be assessed with the narrative and representation of the *elsewhere*: ties, roles, field forces to which the migrant belonged before leaving. A listening space is needed to make it possible to formulate it and work on this legacy entangled with the *elsewhere*.

The respect of the right to understand recognizes to the addressee of the forced-return measure a space for intelligibility and action, re-

⁶ Cf. Chap. 3.1 Guidelines.

⁷ Nathan.

establishing the *person's own subjectivity*. Some basic conditions are key to make this right effective: besides a constant work, it is important to say the *right* words in a protected *environment* dedicated to listening. Linguistic-cultural mediators have the task to interpret not only words, but the meaning of the whole context: where am I, why am I here, what can I do or hope, what does the future hold for me. Mediators have the sensitive task - together with other staff- to make understandable concepts such as: rights, duties and law, to negotiate with migrant the meaning of health, body, gender, age, identity and migration, as well as interpret it in accordance with the laws. Their role, their specific training and support cannot be limited to a mere linguistic translation. Some experiences -often the most significant ones- resist being told in the plain form of a neutral translation. The untranslated says more: there are centuries of history between my words and the others' word, and most time it is a bloody history⁸. Considering the detention experience in CPRs, the coercion experienced has deep roots in the violence of history. The right of the other - the detained foreigner- to understand is then our duty to *understand the other and History*. We move inside complex stories, centuries of violence, trajectories of lives and constellations of deaths, multiple languages, multiple crossings, multiple connections. Recognizing the *elsewhere* and the *beyond* of the migrant calls into question our own positioning in the world. In the housing blocks in the CPRs, there are blankets on the floor instead of prayer rugs to mark the corner of prayer, the place of the *beyond*. When everything is missing, something stays. Be close to God means they are not alone, and life and death are like sisters. The right to worship then takes on a peculiar meaning within the framework of the detention/expulsion system.

The humility of multiple perspectives is needed to remain faithful to the complexity of the migrant experience. In practice, only a multidisciplinary and intercultural staff, free to act over time and without interference from public security forces, can effectively fulfil the right of detained migrants to be understood and supported within

⁸ Beneduce.

a CPR. The fragmentation of the intervention leads to a certain defeat: It is not enough to have the doctor unaware of the migrant's journey, a psychologist who is ignorant of the legal process, or a legal adviser without a psychosocial and historical perspective. If the staff is composed of different professionals, they can ensure the right to understanding only by working together. The legal information cannot be limited to the signature of a written document (inaccessible to non-educated individuals), mostly in Italian (a foreign language for a migrant), where they have to mark checkboxes on questions presented in a mere 'yes or no' order (asylum/no, reception/detention, family/no). The emotional counselling cannot be based on the future migrant's life in Italy, when the same is subject to a forced-return measure that will take place the following day. The linguistic mediator cannot be both the professional in charge of the keys of the housing units, that is the 'jailer', and -just a moment later- the person to which tell a story of persecution.

Without a work context willing to accept such complexity, the only space remaining to the migrant detained in a CPR is their own body. This is the only territory partially under the migrant's control, something on which «I can»⁹. The records of critical events are marked by self-harming behaviours, cuts, ingestions, and suicide attempts "by hanging," which punctuate daily life. In a system of deprivation - deprivation of understanding, space for recognition, cultivating a network of relationships- the body remains the only inhabitable territory to invent «a demiurgic act, as if one could rebuild the entire world through surgical violence»¹⁰. In this sense, the right to understand is always a right to health, understanding this right as a transparent dimension of care, even more urgent in the context of deprivation of liberty.

⁹ Husserl.

¹⁰ Beneduce.

Bibliography

- *Beneduce R.* (2019), *Etnopsichiatria. Sofferenza mentale e alterità fra storia, dominio e cultura*, Carocci.
- *Beneduce R., Queirolo L., Oddone C.* (2014), *Loro Dentro. Giovani, migranti, detenuti, Professional dreamers*.
- *Borrelli L. M.*, March 2021, "They know the procedure; they just don't know when we will come: uncovering the practice of unannounced deportations" *JEMS (Journal of Ethnic and Migration Studies)*, 47:15.
- *Council of Europe* (2019), Report to the German Government carried out by the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) - CPT/Inf (2019) 14.
- *National Guarantor for the rights of persons deprived of liberty* (July 2021-September 2022), Thematic report on "The monitoring activity of the forced-return operations of foreign nationals.
- *Husserl, E.* (1931/2002), *Meditazioni cartesiane*. Studi Bompiani.
- *Nathan T.* (2003), *Non siamo soli al mondo*, Bollati Boringhieri.

Post-return monitoring and agreements with third countries' NPMs

Antonio Marchesi

The monitoring of the forced-return operations by the National Guarantor in implementation of the Directive 2008/115/EC pointed out the importance and, in some cases, also the need to establish forms of cooperation with other countries' independent guaranteeing authorities. This cooperation can take place between the Italian Guarantor and other similar institutions of other EU countries, with a mandate following the provisions of Directive 2008/115/EC, where the forced-return operations begin, but also with institutions of the destination country of persons subject to a forced return from Italy. While cooperation between the EU guaranteeing institutions is relevant for the construction of a network where to exchange best practices and debate on the issues faced, the adopted solutions and the work methods, cooperation with the destination countries' guaranteeing institutions is of the outmost importance to create forms of operational cooperation, coordination and completion of the respective functions.

Such operational cooperation is required for monitoring forced-return operations inasmuch as forced-return operations entail the involvement of the authorities of at least two countries, in accordance with their respective powers: the one where the forced-return operation begins and the one of the destination country (and of any third country -such as a transit country- where the returnees of the same nationality coming from different countries are collected). This case differentiates from the case of monitoring of persons deprived of liberty, which is limited to the powers of the authorities of a single country. Therefore, the cooperation between two countries involved in a forced-return operation should entail a cooperation between the guaranteeing institutions of the countries involved. Operational cooperation between these institutions depends on the two main conditions. The first is that the mandate granted to the institution of the returnees' destination country includes the power to monitor the respect of the human rights of returnees in the post- return phase, that is after the person has been handed over

to such country's authorities. This typically involves the establishment of a cooperation agreement with the National preventive mechanisms (NPMs) based on the UN Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT). The second condition - also suggesting to opt for cooperation with NPMs - is that the institution must be an independent body, not subject to the control of the government.

With the aim of promoting the cooperation with the guarantors' institutions operating in the destination countries of the returnees', the National Guarantor has facilitated the exchange with different institutions of other countries; among them, the Albanian *Avokati i Popullit* (People's Advocate) with whom an international agreement has been signed, with the Moroccan *Conseil national des droits de l'homme* laying the foundation of a future collaboration during their visit in Rome, and the Tunisian *Instance Nationale pour la Prevention de la Torture* with the aim of preparing a draft of cooperation agreement.

With reference to the above, the international agreement signed with the Georgian *Public Defender* is particularly relevant. The Preamble of the agreement defines the prerequisites of the cooperation: the mutual acknowledgement of the independent nature of both institutions, the understanding that despite the fact that the provisions of the EU Directive 2008/115/EC only apply to the mandate of the National Guarantor, both authorities benefit from such provisions for the implementation of the whole returning procedure, and they are willing to go further the exchange of good practices and begin an operational cooperation. Article 3 of the Agreement focuses on the exchange of experience and work methods. Article 2 focuses on the operational cooperation, formulating three hypotheses: a) the National Guarantor sharing information with the *Public Defender* on the programmed forced-return operations from Italy to Georgia; b) the monitoring of the *handover* phase and the *Public Defender* sharing information with the National Guarantor on the *post-handover* phase; c) the joint monitoring of some forced return flights.

The first *relay* monitoring of a forced return - the first ever conducted so far - in implementation of the cooperation Agreement took place in April 2022, when a team of the National Guarantor monitored the pre-departure and boarding operations at Fiumicino Airport of five

Georgian citizens and their transfer to Germany. After their arrival in Düsseldorf, the returnees were taken in charge by the Georgian authorities to be transferred by air to Tbilisi. On this occasion, the staff of the National Guarantor had an exchange of information with the representatives of the Georgian Public Defender, which took on the monitoring activity during the flight from Düsseldorf to Tbilisi and in the arrival phase in Georgia. For the first time the National Guarantor could extend its monitoring activity also on the phase following the handover of the returnees to the authorities of the forced returns destination country and receive information on the events taking place upon and after the returnees' arrival in the destination country.



Progetto cofinanziato
dall'Unione Europea



Garante nazionale dei diritti delle persone private
della libertà personale



MINISTERO
DELL'INTERNO

La presente pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto
"Implementazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati"
finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020
Progr. 3475



Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

Via di San Francesco di Sales, 34
00165 Roma

Telefono: (+39) 06 8791741

Email:

prot.segreteria@cert.garantenpl.it

segreteria@garantenpl.it

Sito web:

www.garantenazionaleprivatiliberta.it