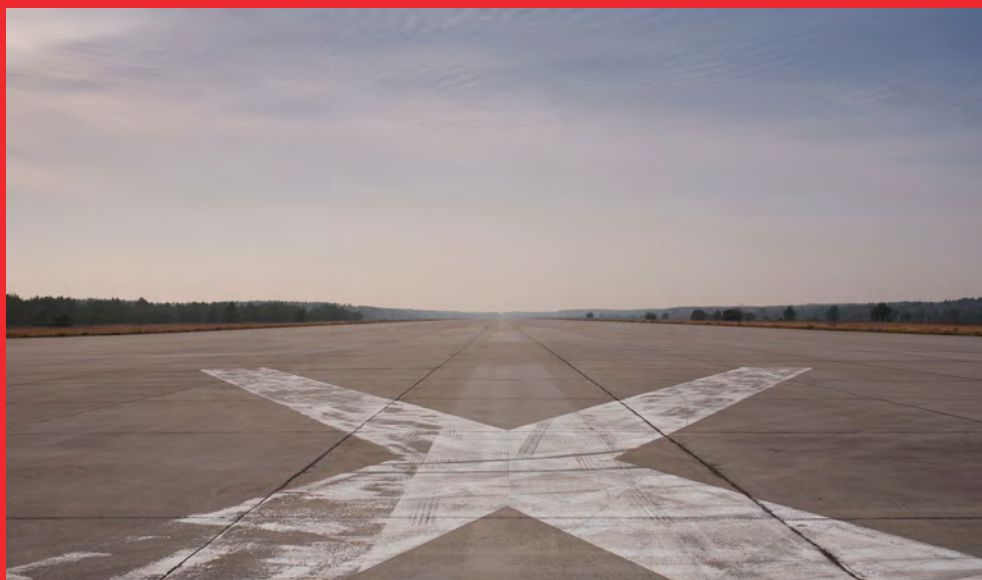


Quaderni de L'altro diritto

RIMPATRI FORZATI E PRATICHE DI MONITORAGGIO UNO STUDIO EMPIRICO

 Pacini
Giuridica

Giuseppe Campesi, Elisabetta de Robertis, Francesco Oziosi



Quaderni de L'altro diritto

RIMPATRI FORZATI E PRATICHE DI MONITORAGGIO.

Uno studio empirico

Giuseppe Campesi, Elisabetta de Robertis, Francesco Oziosi


**Pacini
Giuridica**



Collana

Quaderni de L'altro diritto

Direttore

Emilio Santoro

Comitato scientifico

Alberto di Martino

Chiara Favilli

Realino Marra

Luigi Pannarale

Aldo Schiavello

Danilo Zolo

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche della Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

ISBN 978-88-3379-860-8

ISSN 2421-5880

© Copyright 2025 by Pacini Editore Srl



Via A. Gherardesca

56121 Pisa

www.pacineditore.it

info@pacineditore.it

Rapporti con l'Università

Lisa Lorusso

Responsabile di redazione

Valeria Savallo

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

INDICE

Premessa	pag. 5
Introduzione	» 7
1. Che cos'è un rimpatrio forzato?	» 11
2. Studiare i rimpatri	» 17
3. La politica di rimpatrio italiana attraverso la lente dei dati	» 23
4. Le pratiche di rimpatrio forzato	» 35
1. I luoghi del rimpatriare	» 35
2. I tempi del rimpatriare	» 41
3. I modi del rimpatriare.....	» 44
4. La violenza sistemica delle operazioni di rimpatrio.....	» 55
5. Le pratiche di monitoraggio	» 59
1. Il monitoraggio dei rimpatri nel diritto internazionale	» 63
2. Il monitoraggio dei rimpatri forzanti nel diritto della UE.....	» 65
3. Il sistema di monitoraggio italiano.....	» 69
4. I modi del monitorare.....	» 72
4.1. Analisi documentale	» 76
4.2. Osservazione	» 80
4.3. Colloqui informali	» 83
5. Quale stile di monitoraggio?.....	» 89
Conclusioni	» 93
Bibliografia	» 97

PREMESSA

Il presente volume è il frutto di una ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari in collaborazione e con il contributo finanziario dell'Ufficio del Garante delle persone sottoposte a limitazioni della libertà personale della Regione Puglia.

Giuseppe Campesi, oltre a svolgere il ruolo di responsabile scientifico della ricerca, ha curato la raccolta e l'analisi dei dati quantitativi, l'analisi delle interviste e delle altre fonti documentali, la redazione del manoscritto su cui si basa il presente volume; Elisabetta de Robertis ha realizzato tutte le interviste; Francesco Oziosi ha collaborato all'analisi delle interviste e delle altre fonti documentali, nonché alla revisione delle bozze del manoscritto su cui si basa il presente volume.

INTRODUZIONE

Il secondo mandato presidenziale di Donald Trump è cominciato con la promessa di deportazioni di massa. Ribaltando una prassi consolidata, l'*U.S. Immigration and Customs Enforcement*, l'agenzia federale che si occupa del controllo dell'immigrazione negli Stati Uniti, ha lanciato una serie di raid nelle principali città statunitensi, ricevendo il permesso di cercare migranti da rimpatriare anche in scuole, ospedali e luoghi di culto. Con un post su X del 24 gennaio 2025, l'account ufficiale della Casa Bianca annunciava che la nuova amministrazione stava mantenendo le promesse elettorali. Sullo sfondo di una fila di persone incatenate l'una all'altra nell'atto di imbarcarsi su un volo militare, il titolo dichiarava enfaticamente: *Deportation flights have begun*.

Questo tipo di comunicazione istituzionale non è nuova, soprattutto in materia di rimpatri. Anche l'account X ufficiale del Ministero dell'interno italiano ha negli ultimi anni pubblicato numerosi post del medesimo tenore. Uno degli ultimi il 27 gennaio 2025, Giorno della Memoria, a poco più di due ore dal post che commemorava le vittime dell'Olocausto. Deportazioni, campi, file di persone incatenate che camminano sotto lo sguardo severo di militari, difficile immaginare una scelta comunicativa meno felice per il Viminale. Per quanto gli account istituzionali si sforzino di convincere il pubblico che ad essere deportati sono pericolosi criminali, addirittura pubblicando singole schede segnaletiche delle persone allontanate, c'è qualcosa che ci disturba nel vedere come l'allontanamento forzato degli stranieri viene realizzato in concreto.

Il post della Casa Bianca ha colpito l'immaginazione del pubblico proprio per l'ostentazione della violenza, per la fierezza con cui viene messa in mostra la degradazione di persone ormai inermi costrette a camminare in ceppi. Difficile sostenere che l'uso di mezzi di contenzione così invasivi fosse necessario in quella situazione, ma è evidente che il problema della legittimità del ricorso alla forza da parte delle forze dell'ordine fosse l'ultima delle preoccupazioni dei social media managers di Trump. La comunicazione istituzionale del Viminale è invece più cauta. Di solito i post si limitano ad annunciare una operazione di rimpatrio 'straordinaria', pubblicando i dati sul numero di persone rimpatriate sullo sfondo di un aeromobile senza insegne particolari; con tutta probabilità uno dei tanti charter noleggiati appositamente per questo tipo di operazioni. Di quello che avviene a bordo o nelle fasi che precedono l'imbarco sappiamo poco o nulla, né il Ministero dell'interno sembra molto propenso a lasciare che il pubblico sappia molto altro di come funzionano le operazioni di rimpatrio.

I rimpatri sono un tassello fondamentale delle politiche controllo della mobilità. Spesso si sottolinea lo scarso successo degli sforzi profusi dai governi dei principali paesi di destinazione nel tentativo di aumentare il numero di stranieri allontanati, soffermandosi sui presupposti politici e giuridici di una efficace politica di rimpatrio. Si tratta di questioni senza dubbio rilevanti, che fanno tuttavia passare in secondo piano un aspetto decisivo. Ogni rimpatrio forzato è infatti un atto concreto di coercizione che necessita di precise condizioni per poter essere eseguito a dei costi materiali e umani accettabili.

È chiaro, tuttavia, che la nostra soglia di accettabilità è variabile. Le cronache delle ultime settimane lasciano del resto pensare che l'opinione pubblica sia disposta a sacrificare anche il più elementare senso di umanità pur di incrementare il numero di rimpatri eseguiti. Ciononostante, gli standard internazionali si sforzano di definire in maniera precisa il livello di coercizione che è legittimo utilizzare nel corso delle operazioni di rimpatrio. Ad esempio, essi affermano chiaramente che gli Stati dovrebbero privilegiare i rimpatri volontari e che, qualora non sia possibile eseguire un rimpatrio forzato nel rispetto della dignità e integrità fisica della persona, l'operazione dovrebbe essere interrotta. Le operazioni di rimpatrio forzato sono considerate talmente rischiose per la tutela dei diritti umani delle persone coinvolte, che esse andrebbero attentamente monitorate da un organismo indipendente. L'istituzione di un siffatto meccanismo di monitoraggio è infatti previsto come un obbligo per i paesi membri dal diritto dell'Unione europea.

La ricerca che presentiamo in questo volume si concentra sulle modalità esecutive dei provvedimenti di rimpatrio in Italia, in particolare dei rimpatri eseguiti con l'ausilio della forza pubblica. Basandosi sull'analisi di fonti documentali e di altro materiale empirico inedito, essa getta luce sul processo attraverso il quale viene in concreto definita la soglia di accettabilità della coercizione nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato. In tale processo sono coinvolti attori diversi. Accanto alle forze di polizia, che sono responsabili della procedura di rimpatrio e che in concreto hanno il compito di assicurare che lo straniero sia effettivamente allontanato dal territorio italiano, vi sono i monitor dell'Autorità nazionale di monitoraggio, che hanno il compito di garantire che l'esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio si svolga nel rispetto della dignità e dell'integrità fisica delle persone coinvolte. Il volume offre dunque un inedito punto di vista sulle operazioni di rimpatrio forzato, documentando le modalità operative in un settore dell'azione amministrativa in cui il coefficiente di coercizione dispiegato è particolarmente elevato. Al contempo esso descrive le sfide etiche e metodologiche dell'attività di tutela dei diritti dei rimpatriandi, gettando luce su un aspetto tradizionalmente trascurato dalla letteratura scientifica sugli organismi di monitoraggio dei diritti umani.

Il volume è organizzato in cinque differenti capitoli. Dopo una introduzione di natura concettuale e teorica allo studio dei rimpatri forzati, inclusa nei primi due capitoli, il terzo capitolo analizza le politiche di rimpatrio ita-

liane presentando una serie di dati inediti. Il capitolo evidenzia, in particolare, come alla crescita del coefficiente coercitivo della politica di rimpatrio italiana non sia corrisposto un parallelo incremento della sua efficacia. Il quarto capitolo è dedicato invece all'analisi empirica delle modalità esecutive dei rimpatri forzati. L'analisi si concentra sulla logistica dei rimpatri forzati e sulle dinamiche del ricorso all'uso dei mezzi di coercizione nel contesto di tali delicate operazioni. Il capitolo successivo descrive il funzionamento del meccanismo di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio, illustrando attraverso il punto di vista dei monitor le potenzialità e i limiti di un cruciale strumento di tutela dei diritti delle persone allontanate dal territorio italiano. Il capitolo conclusivo tira le somme dall'analisi proposta nei capitoli precedenti, invitando ad una discussione più consapevole circa l'accettabilità dei costi materiali e umani delle politiche di rimpatrio.

1

CHE COS'È UN RIMPATRIO FORZATO?

Comunemente si ritiene che gli Stati abbiano, quale corollario della loro prerogativa sovrana di controllare i confini, il diritto di allontanare dal loro territorio gli stranieri non autorizzati al soggiorno, o comunque indesiderabili (Perruchoud, 2012). Nella sua essenza il rimpatrio è una forma di mobilità forzata, sebbene non siamo abituati a pensare a coloro che subiscono un provvedimento di allontanamento alla stregua di migranti forzati (Gibney, 2013). In questo studio utilizziamo il termine generico 'rimpatrio', anche se non si tratta del termine più diffuso per riferirsi alle pratiche di allontanamento, né forse di quello più preciso dal punto di vista giuridico.

Nel diritto internazionale, ad esempio, il concetto più comunemente utilizzato per riferirsi all'esercizio del potere degli Stati di allontanare un individuo dal loro territorio è quello di 'espulsione' (*expulsion*), anche se Thym (2023: 527) definisce tale termine un "falso amico" dato che in molte lingue esso può riferirsi tanto all'atto amministrativo che determina la perdita del diritto al soggiorno, quanto al processo di allontanamento. I *Draft Articles on the Expulsion of Aliens* adottati nel 2014 dalla *International Law Commission* definiscono l'espulsione come "a formal act or conduct attributable to a State by which an alien is compelled to leave the territory of that State; it does not include extradition to another State, surrender to an international criminal court or tribunal, or the non-admission of an alien to a State"¹.

A livello domestico la terminologia utilizzata è tuttavia più varia. Nel Regno Unito, il termine prevalente a livello amministrativo è quello di *removal*, mentre negli Stati Uniti *removal* si riferisce al rimpatrio forzato ed ha progressivamente sostituito il più tradizionale concetto di *deportation*, mentre il termine *return* è usato per riferirsi alle forme volontarie di rimpatrio che in genere non implicano un divieto di reingresso (Schuster e Majidi, 2019; Legomski, 2014). Nel diritto della Unione Europea (UE) *return*, tradotto nella versione italiana come 'rimpatrio', è il termine generico per riferirsi al "processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente", verso il proprio paese di origine o un paese terzo di transito o un altro paese terzo². Si usa al contrario

¹ Articolo 2, *Draft articles on the expulsion of Aliens*. Adopted by the International Law Commission in 2014. Official Records of the General Assembly, Sixty-ninth Session, Supplement No. 10 (A/69/10).

² Articolo 3(3), Direttiva 2008/115/EC 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 (GU L 348 del 24.12.2008).

removal, ‘allontanamento’ nella versione italiana, per riferirsi all’esecuzione del provvedimento di rimpatrio mediante “trasporto fisico” della persona interessata “fuori dallo Stato membro”³.

Come accennato, il concetto di *removal* ha progressivamente sostituito, almeno nel linguaggio ufficiale, quello più tradizionale di *deportation*. Quest’ultimo è senza dubbio sovraccarico di implicazioni simboliche. Esso evoca immagini di ingiustizia e violenza, associate in particolare ai movimenti forzati di popolazione a cavallo dei due conflitti mondiali. Il termine *return* è invece apparentemente più benigno, anche se tende nascondere la prospettiva del migrante, che può percepire il ritorno nel paese di origine come un violento distacco dalla sua vita nel luogo di residenza (Hasselberg, 2016). Il principale problema di quest’ultimo concetto è tuttavia che esso viene sovente utilizzato per alludere alle forme di rimpatrio volontario. Sebbene possa essere utile distinguere tra le modalità esecutive di un ordine di allontanamento, in particolare tra i casi in cui la persona è scortata fino al paese di origine o meno, riferirsi all’idea della ‘volontarietà’ del rimpatrio dovrebbe sempre imporre una certa cautela.

Come suggerisce la definizione di espulsione proposta dai *Draft Articles on the Expulsion of Aliens*, la persona è comunque sempre costretta (*compelled*) a lasciare il territorio del paese in cui si trova. Non si tratta dunque di casi in cui gli individui scelgono autonomamente partire, esercitando il loro diritto di lasciare il territorio dello Stato⁴, bensì di situazioni in cui un individuo prende atto dell’obbligo di allontanarsi e decide di farlo autonomamente, senza che lo Stato debba ricorrere all’esecuzione forzata del provvedimento di allontanamento. Da questo punto di vista, il concetto di rimpatrio volontario dovrebbe essere considerato sempre un eufemismo (Majacher, 2020: 547), dato che anche la decisione di lasciare autonomamente il paese di immigrazione è spesso il frutto di una mescolanza di intimidazioni e incentivi (Walters, 2016).

La definizione inclusa nei *Draft Articles on the Expulsion of Aliens* distingue l’espulsione da altre forme di allontanamento forzato come l’estradiizione. La storia conosce tuttavia diverse forme di allontanamento forzato degli individui da un territorio, forme che si differenziano profondamente dalla moderna espulsione (Walters, 2002). La prima differenza è che quest’ultima non è un atto unilaterale dello Stato, come erano ad esempio l’esilio o la deportazione penale. Nell’attuale contesto di relazioni interstatali, i paesi di immigrazione non possono limitarsi ed esiliare gli indesiderati o trasportarli verso territori assoggettati al loro controllo coloniale, senza preoccuparsi del-

³ Articolo 3(5), Direttiva 2008/115/EC.

⁴ Articolo 12(2), Patto internazionale sui diritti civili e politici. Adottato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 1966. Sul “diritto di uscita” si veda Perruchoud (2012).

la destinazione della persona allontanata. Un secondo elemento di differenza rispetto alle altre pratiche di allontanamento, è che l'espulsione è una pratica rivolta agli stranieri, non ai cittadini. Con l'affermarsi del regime giuridico internazionale dei diritti umani, l'espulsione dei cittadini, sovente a seguito di denazionalizzazione, è stata progressivamente delegittimata come una pratica associata ai tentativi di pulizia etnica. Infine, le forme moderne di espulsione sono legittime solo in quanto misure individualizzate, essendo le espulsioni collettive vietate dal diritto internazionale. Tale proibizione è esplicita solo in alcuni strumenti regionali di tutela dei diritti umani, come ad esempio il quarto protocollo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo o ancora l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ma è considerata da molti una norma consuetudinaria di diritto internazionale (Perruchoud, 2012).

Un aspetto interessante della definizione di espulsione da cui siamo partiti è la distinzione tra *non-admission* ed *expulsion* vera e propria. Nel primo caso ci si riferisce ai provvedimenti di respingimento alla frontiera, mentre nel secondo caso ai provvedimenti di rimpatrio assunti nei confronti di chi è già comunque presente sul territorio dello Stato. Tale distinzione ha un preciso riflesso nel diritto della UE, dato che i presupposti del *refusal of entry*, o respingimento, sono disciplinati dal codice delle frontiere Schengen⁵ e non dalla cosiddetta Direttiva rimpatri⁶. Anche l'ordinamento italiano distingue tra respingimento⁷ ed espulsione⁸, assegnando a ciascun provvedimento presupposti differenti. In particolare, il respingimento è adottato nei confronti di chi si presenti ai valichi di frontiera senza avere i requisiti previsti dal codice delle frontiere Schengen per l'ingresso sul territorio⁹, ovvero nei confronti di coloro che sono fermati nell'atto di fare ingresso, o subito dopo, sottraendosi ai controlli di frontiera o che siano stati temporaneamente ammessi sul territorio per necessità di pubblico soccorso¹⁰. L'espulsione può invece essere decretata, oltre che per irregolarità nell'ingresso o nel soggiorno¹¹, anche nei casi in cui una persona sia considerata pericolosa socialmente¹² o abbia commesso dei reati¹³, nonché per motivi di sicurezza nazionale¹⁴.

⁵ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (GU L 77 del 23.3.2016).

⁶ Direttiva 2008/115/EC.

⁷ Articolo 10, D.Lgs n. 286/1998 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (GU n. 191 del 18.08.1998).

⁸ Articoli 13, 15 e 16, D.Lgs n. 286/1998.

⁹ Articolo 10(1), D.Lgs n. 286/1998.

¹⁰ Articolo 10(2), D.Lgs n. 286/1998.

¹¹ Articolo 13(2), D.Lgs n. 286/1998.

¹² Articolo 13(1), D.Lgs n. 286/1998.

¹³ Articoli 15 e 16, D.Lgs n. 286/1998.

¹⁴ Articolo 13(1), D.Lgs n. 286/1998.

La differenza nei presupposti giuridici delle due tipologie di provvedimento di allontanamento è chiaramente un riflesso delle diverse funzioni che esse possono svolgere. Il respingimento è un corollario diretto dell'attività di controllo delle frontiere, dato che tale prerogativa viene esercitata alla frontiera o nell'immediatezza dell'ingresso. L'espulsione, oltre a svolgere una funzione di *extended border control*, può essere utilizzata per svolgere anche una importante funzione di controllo sociale, in particolare quando i suoi presupposti non hanno a che fare con lo status giuridico dello straniero, ma con il suo comportamento successivo all'ingresso sul territorio (Kanstroom, 2000). Come accennato, infatti, l'espulsione può essere decretata anche nei confronti di persone legalmente soggiornati, quando queste siano considerate un pericolo per l'ordine e la sicurezza, o altrimenti indesiderabili¹⁵.

Oltre che sul piano dei presupposti, respingimento ed espulsione differiscono anche sul piano delle garanzie procedurali che circondano l'adozione e l'esecuzione dei provvedimenti. In particolare, le procedure di respingimento sono spesso meno garantite di quelle di espulsione, sulla base del presupposto che l'allontanamento di persone appena giunte alla frontiera possa essere eseguito con procedure più spedite. Il diritto della UE consente ad esempio ai paesi membri di applicare standard diversi da quelli previsti dalla Direttiva rimpatri alle procedure di respingimento¹⁶. Ciò significa che il provvedimento di respingimento è di norma immediatamente esecutivo, non avendo il ricorso effetto sospensivo¹⁷, mentre nel caso dell'espulsione l'esecuzione del provvedimento può essere sospesa temporaneamente in caso di ricorso¹⁸. Le deroghe alla Direttiva rimpatri non possono tuttavia spingersi oltre una certa soglia. Gli Stati membri conservano infatti l'obbligo di garantire comunque il rispetto del principio di *non-refoulement* ed alcune garanzie minime in relazione alle prestazioni sanitarie d'urgenza, alla tutela delle persone vulnerabili, alle condizioni di trattenimento¹⁹. Tali garanzie si applicano indistintamente alle procedure di respingimento ed espulsione.

Anche nel diritto internazionale, almeno per quanto attiene alle più importanti garanzie sostanziali contro il diritto di escludere degli Stati, la distinzione tra respingimento ed espulsione sembra sfumare. In particolare, il principio di *non-refoulement*, che letteralmente sembrerebbe riferirsi al solo concetto di respingimento alla frontiera²⁰, abbraccia sia il divieto di respingere alla frontiera che quello di espellere dal territorio, qualora la persona

¹⁵ Nella pratica di altri paesi, Stati Uniti e Regno Unito in particolare, l'espulsione è soprattutto usata come strumento di controllo sociale (Schuster e Majidi, 2019).

¹⁶ Articolo 2(2)(a), Direttiva 2008/115/EC.

¹⁷ Articolo 14(3), Regolamento (UE) 2016/399.

¹⁸ Articolo 13(2), Direttiva 2008/115/EC.

¹⁹ Articolo 4(4), Direttiva 2008/115/EC.

²⁰ Secondo Goodwin-Gill e Mc Adam (2007: 201) il concetto francese di *refouler* si riferisce all'atto di "drive back or repel".

abbia già fatto ingresso (Goodwin-Gill e Mc Adam, 2007: 208; Wissenbrodt e Divine, 2012)²¹. Similmente, il divieto di espulsioni collettive è considerato riferirsi tanto all'espulsione in senso stretto, che al respingimento. Come ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo i redattori del Protocollo n. 4, la parola *expulsion* si deve interpretare “in the generic meaning, in current use (to drive away from a place)”²². Tali principi hanno un precipitato nell'art. 19 del D.lgs 286/1998, che riguarda tutti i provvedimenti di allontanamento, senza distinzione tra respingimento ed espulsione.

Nel diritto italiano, sia respingimento che espulsione hanno efficacia immediatamente esecutiva²³, indipendentemente dal ricorso avverso il provvedimento di allontanamento, che può anche essere deciso a provvedimento già eseguito (Savio, 2020: 596). Una differenza sostanziale tra le due procedure di allontanamento risiedeva, fino al 2018, nella necessità o meno di convalidare il provvedimento di accompagnamento forzato alla frontiera. Le riforme seguite alle sentenze n. 105/2001 e n. 222/2004 della Corte costituzionale avevano infatti inciso solo sulla procedura esecutiva dell'espulsione, lasciando inalterata la procedura di respingimento. Ciò significava che molte persone potevano essere rimpatriate direttamente dalle zone di frontiera, senza aver mai avuto la possibilità di incontrare un avvocato e un giudice. Con la sentenza n. 275/2017, la Corte costituzionale ha infine richiesto la convalida della misura dell'allontanamento forzato anche in caso di respingimento, di fatto assoggettando entrambi i provvedimenti a procedure esecutive analoghe.

Sul piano pratico è dunque oggi molto difficile distinguere le modalità esecutive di respingimento ed espulsione. Salvo il caso in cui la persona sia respinta direttamente ai valichi di frontiera, senza mai essere stata autorizzata all'ingresso²⁴, il respingimento cosiddetto ‘differito’ è sempre eseguito con

²¹ La Convenzione sullo status dei rifugiati dice infatti che nessuno Stato firmatario potrà “espellere o respingere – in nessun modo – un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche” (articolo 33, Convenzione sullo status dei rifugiati. Adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite). La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti afferma che nessuno Stato “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” (articolo 3, Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984).

²² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (ricorso n. 27765/09), 23 febbraio 2012, § 174.

²³ Articoli 10(1) e 13(3), D.Lgs n. 286/1998.

²⁴ Nel qual caso, qualora non faccia rientro nel paese di origine o di provenienza autonomamente, sussiste comunque l'obbligo del vettore di riportarlo nello Stato di provenienza o di quello che ha rilasciato il documento di viaggio.

“accompagnamento alla frontiera”²⁵ e secondo le medesime modalità esecutive dell’espulsione²⁶. L’espulsione invece, può essere eseguita sia concedendo allo straniero un termine per la partenza volontaria, sia tramite accompagnamento alla frontiera²⁷. Nella pratica, tuttavia, l’ipotesi di concessione di un termine per la partenza volontaria è del tutto marginale e peraltro rimessa alla richiesta dell’interessato. In contraddizione con il disegno tracciato con la Direttiva rimpatri, dove il ricorso alla coercizione è chiaramente concepito come ultima ratio (Thym, 2023: 530; Lutz e Maananashvili, 2016: 696), la principale modalità esecutiva dei provvedimenti di allontanamento in Italia è il rimpatrio forzato (Veglio, 2020: 581; Biondi dal Monte e Rossi, 2022: 139).

In questo studio utilizziamo il concetto di rimpatrio per riferirci all’obbligo dello straniero di lasciare il territorio italiano, indipendentemente dal fatto che tale obbligo scaturisca da un provvedimento di espulsione o respingimento. Per quanto la differenza abbia come detto degli importanti risvolti sul piano procedurale, in particolare sul piano delle garanzie che è possibile attivare, la nostra analisi si concentra sulle modalità esecutive dei provvedimenti di rimpatrio, in particolare dei rimpatri eseguiti con l’ausilio della forza pubblica.

²⁵ Articolo 10(2), D.Lgs n. 286/1998.

²⁶ Articolo 10(1), D.Lgs n. 286/1998.

²⁷ Articoli 13(4), 13(5) e 13(6), D.Lgs n. 286/1998.

2

STUDIARE I RIMPATRI

La ricerca sui rimpatri forzati è cresciuta notevolmente negli ultimi anni, in particolare a seguito del crescente investimento da parte dei principali paesi di destinazione nelle politiche di rimpatrio (Coutin, 2014). In questo campo è tuttavia possibile distinguere diversi approcci disciplinari.

Una prima linea di studio è rappresentata da ricerche e studi tesi a definire i contorni della regolazione giuridica delle politiche di rimpatrio. Si tratta di un capitolo della più ampia riflessione sul diritto degli Stati di escludere (Goodwin-Gill, 1978; Hailbronner, 1997; Legomski, 2014). In Europa, la riflessione degli studiosi si è soprattutto concentrata sull'evoluzione del diritto e delle politiche dell'UE in materia di rimpatrio e le loro complesse relazioni con il diritto internazionale ed europeo dei diritti umani (Baldaccini, 2009; Majcher, 2020; Moraru, 2022). Negli Stati Uniti il dibattito ha assunto caratteri più dottrinali, focalizzandosi sulla natura giuridica del potere dello Stato di rimpatriare. Tale dibattito è stato in particolare originato dalla centralità che il rimpatrio forzato ha assunto quale forma di controllo sociale alternativa al diritto penale (Kanstroom, 2000; 2007).

Nel campo delle scienze politiche e sociali la riflessione si è focalizzata sull'affermarsi del cosiddetto *deportation turn* (Gibney, 2008) nelle politiche migratorie. La progressiva normalizzazione dei rimpatri forzati quale strategia di controllo migratorio e sociale ha avuto implicazioni profonde sulle strutture istituzionali, portando allo sviluppo di una complessa infrastruttura politico-amministrativa destinata a facilitare l'allontanamento forzato degli stranieri non autorizzati al soggiorno o altrimenti indesiderati (Anderson et al., 2011; Menjívar et al., 2018; Schuster e Majidi, 2019; Fekete, 2005; 2011). Le politiche di rimpatrio sono state dunque analizzate come un tassello del più complesso investimento dei principali Stati di destinazione nelle politiche di controllo della mobilità indesiderata. Si sono certo evidenziati i numerosi limiti che incontrano le politiche di rimpatrio (Ellermann, 2008; Gibney e Hansen, 2003; Phoung, 2005; Paoletti, 2010; Collyer, 2012; Weber, 2015), ma anche i continui tentativi degli Stati di trovare nuovi modi per rimpatriare e allontanare le persone. La *deportation machine* (Fekete, 2005) è stata descritta come una macchina dinamica, in costante evoluzione, che improvvisa sempre nuove strategie per aggirare i limiti legali posti dal diritto internazionale dei diritti umani, ottenere la cooperazione dei paesi terzi o indurre gli stranieri a cooperare al loro rimpatrio.

Partendo dal dato sulla sostanziale inefficacia delle politiche di rimpatrio, una ulteriore linea di ricerca si è interrogata su quali potessero essere le ragioni effettive del continuo investimento degli Stati in una politica così

palesemente incapace di conseguire i risultati dichiarati. In linea con la tradizionale riflessione sul cosiddetto *control gap* (Hollifield et al., 2014; Castles, 2010) nelle politiche migratorie, alcuni autori hanno cominciato ad esplorare le reali funzioni simboliche e materiali delle politiche di rimpatrio.

Sotto il primo profilo si è evidenziato come la deportazione giochi un ruolo che va oltre la sua funzione di regolazione della distribuzione spaziale della popolazione. Essa può essere infatti vista anche come una ‘tecnologia della cittadinanza’ (Walters, 2002). Uno dei fattori centrali nella costruzione delle identità sociali e politiche dei gruppi sociali sono infatti le pratiche di costruzione dei confini (*bordering*) (Van Houtum e Van Naerssen, 2002), attraverso le quali i gruppi danno consistenza simbolica e materiale alla loro esistenza tramite pratiche concrete di inclusione ed esclusione (Isin, 2002). L’essere esposti al potere di esclusione dello Stato è uno degli elementi chiave di definizione della cittadinanza in un contesto post-nazionale, dato che essere al riparo dal potere di escludere dello Stato è per definizione uno dei privilegi più tipici associati ai diritti di cittadinanza negli Stati liberali contemporanei (Anderson et al., 2011). Non tutti gli stranieri sono tuttavia esposti alla medesima maniera al potere di escludere dello Stato, questo significa che attraverso l’esercizio concreto di tale potere si definiscono gli ideali normativi di appartenenza, dando sostanza concreta al concetto astratto di cittadinanza.

La produzione di soggetti ‘deportabili’, attraverso l’esercizio del potere di escludere consente dunque di identificare con più precisione gli esatti confini dell’appartenenza. La produzione di deportabilità non ha tuttavia solo una funzione simbolica, ma anche strumentale. Nella lettura offerta dall’antropologo De Genova (2002; 2004), infatti, il concetto di deportabilità si riferisce alla condizione di coloro che si trovano esposti al potere di escludere dello Stato e alle conseguenze che tale condizione ha sulla loro vita quotidiana. Producendo deportabilità lo Stato produce vulnerabilità, vale a dire che produce soggetti costretti a subire una quotidiana condizione di segregazione spaziale e sociale che li rende maggiormente esposti allo sfruttamento. In definitiva, i risultati della macchina delle deportazioni non vanno tanto misurati in termini di tasso di rimpatri, quanto piuttosto sul piano dell’effetto di produzione di subalternità all’interno degli Stati di destinazione, nei loro mercati del lavoro.

Ampliando la prospettiva di De Genova, una ulteriore linea di ricerca emersa in ambito antropologico si è concentrata sulle conseguenze del rimpatrio non solo per coloro che rischiano di subirlo, o sono effettivamente rimpatriati, ma anche per le loro comunità di appartenenza nei paesi di destinazione o di origine (Peutz, 2006; Brotherton e Barrios, 2011; Hiemstra, 2012; Hasselberg, 2016; Golash-Boza, 2019). Il focus dell’analisi si sposta in questo caso dalla dimensione macro delle politiche di rimpatrio, alla dimensione micro dell’analisi degli effetti che l’esercizio di tale particolare prerogativa statale ha sugli individui che la subiscono. L’obiettivo è quello di restituire concretezza alle storie delle persone rimpatriate, riconnettendole

con le reti di relazioni in cui sono immerse tanto nei paesi di destinazione, che nei paesi di origine. In particolare, gli studi antropologici hanno mostrato come la rappresentazione giuridica del rimpatriando come colui che per qualche motivo non ha più titolo a risiedere nel paese di destinazione finisca per azzerare i legami spesso profondi e duraturi instaurati nel paese di destinazione, sopravvalutando per converso i supposti legami di questi individui con i loro paesi d'origine.

Il rimpatrio forzato rimane tuttavia un *enforcement event* (Coutin, 2014), un fatto istituzionale che si estrinseca nell'esercizio del potere coercitivo dello Stato nei confronti di un individuo. Tale fatto istituzionale ha certamente delle conseguenze su coloro che lo subiscono, ma anche delle precise condizioni di possibilità. Accanto all'infrastruttura giuridica che legittima il potere dello Stato di escludere qualcuno e allontanarlo dal territorio, e alla disponibilità di un paese terzo ad accogliere sul suo territorio la persona allontanata, l'esecuzione di un rimpatrio forzato dipende dall'esistenza di una specifica infrastruttura materiale che rende concretamente possibile l'esercizio del potere di escludere. Nella letteratura esistente si tende a guardare al rimpatrio forzato come ad un tassello delle politiche controllo della mobilità, soffermandosi sulla sua dimensione politico-giuridica, ciò fa tuttavia passare in secondo piano la dimensione materiale del rimpatrio come atto concreto di coercizione (Weissman et al., 2021).

In questo studio adotteremo un approccio 'microfisico' allo studio dei rimpatri forzati, ispirandoci all'approccio degli studiosi che hanno invitato ad analizzare le pratiche di rimpatrio forzato come pratiche corporali (Khosravi, 2009; Makeremi, 2018; Walters 2017; 2018; Borrelli e Walters 2024). Tale approccio, che richiama esplicitamente l'idea microfisica del potere avanzata da Foucault (1982), non rappresenta solo un invito a prestare attenzione alle micro-pratiche di esercizio del potere di escludere e alla loro interazione con la macro-infrastruttura politico-giuridica che lo giustifica e lo orienta (Radziwinowiczówna, 2022), ma anche a guardare al rimpatrio forzato come una vera e propria anatomo-politica volta a produrre soggetti rimpatriabili.

Che il controllo della mobilità umana passi attraverso una presa sui corpi delle persone in movimento non è certo una novità nella letteratura sull'argomento. Il controllo dei confini si basa ad esempio in gran parte sull'idea che i corpi dei migranti siano disponibili, che questi possano essere fisicamente tenuti a distanza senza preoccuparsi troppo delle conseguenze delle politiche di contenimento e *push-back* (Razack, 2013; Díaz-Barriga e Dorsey, 2020). Il corpo è anche ciò attraverso cui vengono estratti dati e informazioni tramite le tecnologie biometriche, che hanno acquisito sempre maggiore centralità nell'infrastruttura di controllo della mobilità (Franko Aas, 2006; Shachar e Mahmood, 2021). Anche l'uso della detenzione nel quadro delle politiche migratorie è una pratica centrata sul corpo. L'obiettivo non è la riforma morale o la reintegrazione, come nel sistema penitenziario. Non è dell'anima del migrante detenuto che ci si preoccupa, ma della custodia del

suo corpo per un tempo determinato (Turnbull, 2017; Bosworth e Turnbull, 2014; Campesi, 2020).

Dire che i rimpatri forzati sono pratiche corporali significa porre l'accento sul fatto che, in quanto forma di mobilità coatta, la loro esecuzione concreta dipende dall'esercizio di una serie di tecniche che hanno al centro il corpo dei rimpatriandi. Per garantire che tale peculiare forma di mobilità possa realizzarsi nei tempi e nei modi desiderati, le autorità statali devono concretamente costruire il soggetto rimpatriabile e predisporlo al rimpatrio attraverso una serie di strategie che si estendono oltre la dimensione spazio/temporale del solo volo di ritorno, abbracciando un insieme di tattiche e contro-tattiche che, seppure centrate sul ricorso alla coercizione fisica, vanno oltre l'uso della violenza.

In questo studio trarremo dunque ispirazione dalla letteratura che ha enfatizzato la dimensione microfisica dell'esercizio del potere di deportare. Tuttavia, riteniamo che tali studi, pur avendo meritoriamente invitato gli osservatori a focalizzarsi sulla dimensione coercitiva del potere di deportare, abbiano nondimeno perso l'occasione di dialogare con la letteratura sociologica e criminologica che ha analizzato l'esercizio del potere coercitivo da parte delle forze di polizia in altri contesti (Manning, 1980; Klockars, 1995; Worden, 1995; Skolnick e Fyfe 1995; Alpert e Dunham, 2004; Kane, 2014). Ciò è sorprendente se si considera come l'esecuzione degli ordini di rimpatrio sia in molti paesi competenza delle medesime forze di polizia. Se la deportazione forzata è soprattutto un atto di coercizione fisica, come se ne possono comprendere le dinamiche prescindendo dai risultati degli studi sull'esercizio del potere coercitivo da parte dell'agenzia statale che si qualifica proprio per l'esercizio della forza?

Naturalmente è impossibile studiare i rimpatri forzati in quanto atti di coercizione senza condurre un'analisi empirica delle operazioni di rimpatrio, osservando in dettaglio come esse sono organizzate e si svolgono in concreto. Ciò si scontra con la tradizionale difficoltà di avere accesso al campo quando si tratta di studiare pratiche istituzionali che implicano il ricorso alla coercizione e che sono potenzialmente a rischio di scivolare verso forme di vera e propria violenza di Stato. Ciò vale anche per i luoghi istituzionali del controllo migratorio (Lindberg e Borrelli, 2019), spazi sovente militarizzati e accuratamente tenuti al riparo dallo sguardo dei ricercatori e della società civile. In Italia, ad esempio, tutti i centri per migranti sono stati di recente dichiarati zone rilevanti per la sicurezza nazionale¹. Ciò è stato fatto con l'obiettivo esplicito di sottrarre tali strutture alla disciplina ordinaria dei contrat-

¹ Articolo 21, Decreto-legge n. 124/2023 disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162 (GU n. 268 del 16.11.2023).

ti pubblici, ma le implicazioni di un tale provvedimento per la trasparenza e l'accessibilità di tali luoghi potrebbero essere notevoli².

Per aggirare gli ostacoli alla ricerca empirica nei contesti del controllo migratorio, abbiamo adottato una metodologia utilizzata di recente da Walters (2018; 2024) e analizzato i rapporti pubblicati dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (da ora: Garante nazionale) che è l'Autorità nazionale di monitoraggio dei rimpatri forzati ai sensi dell'articolo 8(6) della Direttiva 2008/115/EC, la quale impone ai paesi membri l'istituzione di un 'efficace' sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati³. Tale metodologia ha naturalmente i suoi svantaggi, dato che i rapporti di monitoraggio hanno dei limiti intrinseci dettati innanzitutto dalla circostanza che non tutte le operazioni e le fasi del rimpatrio sono monitorate, o monitorate alla stessa maniera. Inoltre, la presenza del monitor ha una chiara incidenza sulla pratica che viene documentata. Infine, i rapporti di monitoraggio hanno una loro specifica struttura epistemica. Sono prodotti secondo una metodologia che riflette gli standard normativi che orientano lo sguardo del monitor.

Nonostante questi limiti, riteniamo di poter convenire con Walters (2018) quando sostiene che tali report hanno una loro robustezza epistemologica che deriva dalla consistenza metodologica con cui sono prodotti e dalla costanza nel tempo, che consente di osservare anche l'evoluzione delle pratiche di rimpatrio forzato. Per ovviare ad alcuni dei limiti di tale fonte di informazione, abbiamo colto l'invito di Walters (2024) a triangolare le informazioni contenute in tali documenti con altre fonti. Abbiamo così realizzato interviste con 15 monitor che nel periodo 2018-2022 sono stati coinvolti in operazioni di monitoraggio dei rimpatri forzati e provato anche a realizzare alcune interviste con personale di polizia impiegato nei servizi di scorta. Sfortunatamente i nostri propositi si sono scontrati con la tradizionale reticenza delle istituzioni ad aprirsi allo sguardo della ricerca e siamo stati in grado di realizzare una sola intervista con un dirigente del Ministero dell'Interno responsabile per l'organizzazione dei servizi di scorta.

La nostra ricerca empirica è stata completata dalla raccolta di dati e documenti. In particolare, abbiamo raccolto le più rilevanti circolari e linee guida in materia di organizzazione dei servizi di rimpatrio pubblicate dal Ministero dell'interno e analizzato tutte le relazioni che la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere è tenuta annualmente a inviare al Parlamento ai sensi dell'articolo 3(1), D.Lgs. n. 286/1998.

Questo complesso materiale empirico ci consente di gettare uno sguardo, seppure ancora parziale, sulle pratiche di rimpatrio forzato in Italia. Esso

² Ad esempio, tali strutture potrebbero essere considerate coperte dal segreto di Stato, in quanto di siti strategici per la tutela della sicurezza nazionale.

³ Per maggiori dettagli sugli standard di monitoraggio dei rimpatri forzati, cfr. oltre capitolo 5.

ci consente altresì di svolgere qualche considerazione anche sulle pratiche di monitoraggio. Di seguito illustreremo i risultati della nostra ricerca, muovendo da un'analisi dell'evoluzione della politica di rimpatrio italiana. Dopo una disamina delle principali linee di tendenza in tale importante ambito della politica migratoria, passeremo ad illustrare più in dettaglio risultati della nostra ricerca empirica. Presenteremo dapprima la nostra analisi delle pratiche di rimpatrio forzato, dove la nostra riflessione si concentrerà sulla delicata questione dell'uso della forza nell'ambito di tali operazioni, per poi passare all'analisi delle pratiche di monitoraggio, dove ci focalizzeremo sulla questione delle implicazioni etiche e metodologiche del monitoraggio dei diritti nell'ambito delle operazioni di rimpatrio.

3

LA POLITICA DI RIMPATRIO ITALIANA ATTRAVERSO LALENTE DEI DATI

La principale fonte di dati ufficiali sulle politiche di rimpatrio in Italia sono le “Relazioni al Parlamento sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” che il Ministero dell’interno invia annualmente al Parlamento. All’interno di tali relazioni è inclusa anche la relazione che la Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere deve presentare annualmente ai sensi dell’articolo 3(1), D.lgs. 286/1998. Tale fonte offre tuttavia un quadro estremamente frammentato, anche a causa delle variazioni nella tipologia di dati pubblicati nel corso del tempo e dei frequenti mutamenti nei criteri di aggregazione degli stessi¹. Sfortunatamente, poi, le relazioni pubblicate si fermano al 2019. Da quel momento il Ministero dell’interno non ha più divulgato dati molto dettagliati sulle politiche di rimpatrio, anche se ha continuato a rendere disponibili i dati sul numero di rimpatri via charter eseguiti, disaggregando i dati per nazionalità delle persone rimpatriate.

A tale fonte, si sono aggiunte a partire dal 2017 le relazioni annuali al Parlamento del Garante nazionale, che come accennato implementa il meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati previsto dalla Direttiva 2008/115/CE e, da ultimo, uno studio della Corte dei conti (2022) dedicato all’analisi dei rimpatri volontari assistiti. Lo studio della Corte dei conti include interessanti informazioni sul numero di provvedimenti di allontanamento adottati ed eseguiti nel periodo 2018-2021, con dati disaggregati per nazionalità. Il Garante nazionale, invece, pubblica solo i dati sui rimpatri eseguiti e le loro modalità esecutive, non anche sul numero di provvedimenti adottati, ma l’arco temporale di riferimento è più ampio rispetto a quello coperto dallo studio della Corte dei conti.

Partendo da un quadro così frammentato, abbiamo provato a ricostruire gli indicatori quantitativi relativi alla politica di rimpatrio italiana combinando i dati più affidabili e consolidati. In particolare, i nostri indicatori sono ricostruiti come segue:

¹ Ad esempio, a partire dal 2018 le relazioni del Ministero non includono più il dato sul totale delle “persone rintracciate” in stato di irregolarità, né quello sul numero complessivo degli “effettivamente allontanati”. Tale ultima voce è sostituita dal dato sui “rimpatri effettivi”, che verosimilmente non include le persone allontanatesi autonomamente in ottemperanza di un ordine di lasciare il territorio, ma si riferisce solo alle persone allontanate con la forza a seguito di un provvedimento di espulsione o di respingimento del Questore. Il dato sugli “ottemperanti” non è più pubblicato dal 2018.

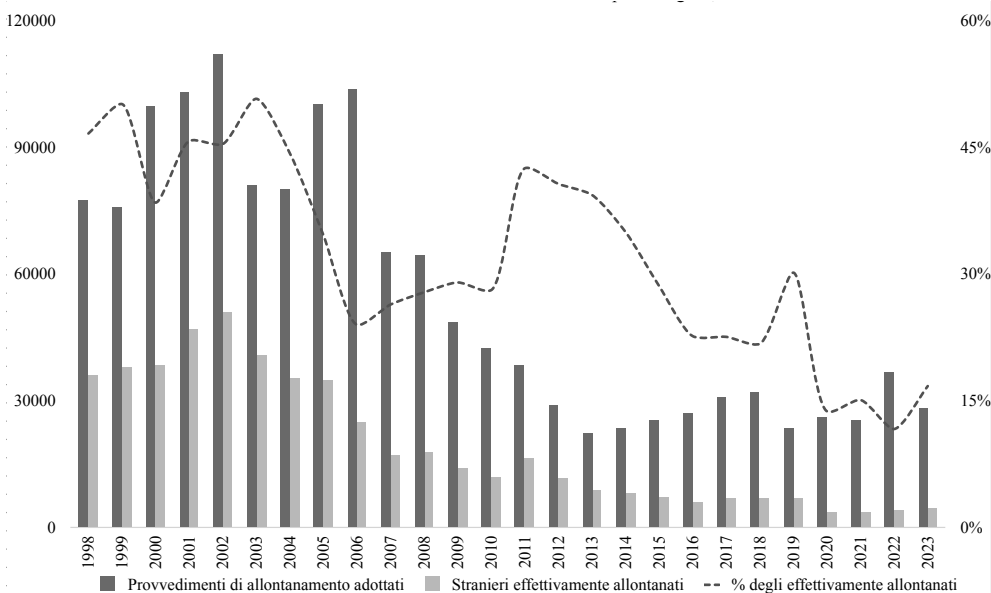
(a) le serie storiche sui provvedimenti di allontanamento e sugli stranieri effettivamente allontanati sono il frutto di un incrocio dei dati ricavati dalle relazioni sullo stato della sicurezza del Ministero dell'interno (fino al 2017) con quelli inclusi nello studio della Corte dei conti (per il periodo 2018-2021);

(b) le serie storiche relative alle modalità esecutive dei provvedimenti di rimpatrio sono sempre il frutto della combinazione dei dati del Ministero dell'interno con quelli pubblicati dal Garante nazionale, in particolare per il periodo 2015-2021.

Tali fonti sono state aggiornate per gli anni 2022-2023 utilizzando dati forniti dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere a seguito di nostre richieste mirate di accesso ai sensi dell'articolo 5(2), D.Lgs 33/2013.

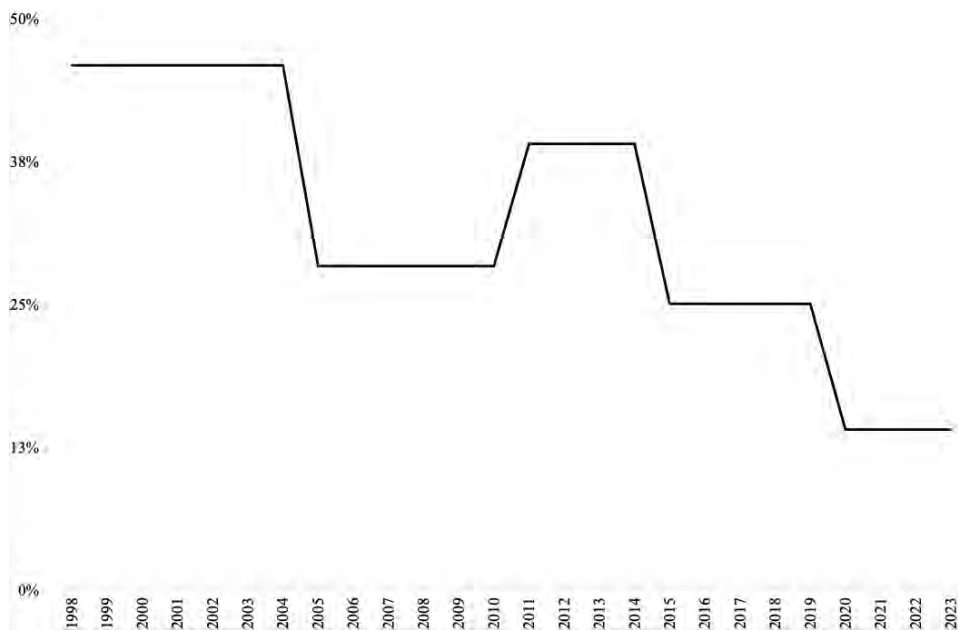
L'analisi dei dati a nostra disposizione ci consente di svolgere alcune interessanti osservazioni sulla politica di rimpatrio italiana. Osservazioni che in parte confermano le linee di tendenza già emerse in uno studio curato da Barbagli e Colombo nel 2010: vale a dire che pur di fronte ad un calo costante del numero di stranieri in condizione di irregolarità rintracciati e di provvedimenti di allontanamento adottati, l'efficacia della politica di rimpatrio rimane scarsa (Barbagli e Colombo, 2010: 285). Se guardiamo infatti al tasso di rimpatri effettivamente eseguiti, che è tipicamente considerato il principale indicatore dell'efficacia della politica di rimpatrio, l'Italia ha rimpatriato in media il 32% degli stranieri destinatari di un provvedimento di allontanamento nel periodo 1998-2023, con una tendenza in chiara decrescita (cfr. grafico n. 1).

Grafico n. 1: Provvedimenti di allontanamento e rimpatri eseguiti; 1998-2023



Più difficile è interpretare le ragioni delle variazioni nella percentuale degli stranieri effettivamente rimpatriati. Come si evince dal grafico n. 2, si possono distinguere cinque periodi caratterizzati da una diversa percentuale media di stranieri rimpatriati. Un primo settennio (1998-2004) in cui la percentuale è stabilmente sopra il 40%, poi un periodo di sei anni (2005-2010) in cui essa rimane sempre sotto il 30%, per poi salire sopra il 30% nel quadriennio successivo (2011-2014). Gli ultimi nove anni sono caratterizzati da percentuali più basse di rimpatri eseguiti, con il quadriennio post pandemia da COVID-19 a segnare un'ulteriore riduzione nell'efficacia della politica di rimpatrio. Considerando che la crescita momentanea nel periodo 2011-2014 sembra determinata più dalla riduzione del numero di provvedimenti di allontanamento adottati che di rimpatri effettivamente eseguiti, resta da spiegare la drammatica variazione nel tasso di rimpatri eseguiti che si registra tra i primi sette anni presi in considerazione dalla nostra serie storica e i periodi successivi, in particolare dal 2015 in poi.

Grafico n. 2: Percentuale (media) degli stranieri effettivamente allontanati; 1998-2023



Una delle ipotesi avanzate nello studio curato da Barbagli e Colombo è che la decrescita del tasso di rimpatri eseguiti fosse soprattutto da imputarsi a impedimenti di natura amministrativa e mutamenti normativi. In particolare, la diminuzione della capacità di rimpatriare sarebbe da imputarsi da un lato alla “scarsa ricettività complessiva dei Cie e alla limitata durata del periodo di trattenimento” (Barbagli e Colombo, 2010: 308); dall’altro all’effetto della sentenza n. 222/2004 della Corte costituzionale, che avendo imposto la convalida dell’ordine di rimpatrio forzato ha determinato un rallentamento della macchina amministrativa delle espulsioni. In definitiva, questa l’ipotesi, se per eseguire un’espulsione è necessario attendere la convalida del Giudice di Pace, in assenza di posti disponibili negli allora Centri di identificazione ed espulsione è probabile che lo straniero faccia perdere le sue tracce (Barbagli e Colombo, 2010: 310).

Tale ipotesi, che in sostanza attribuiva alla detenzione amministrativa un ruolo cruciale nel contribuire all’efficacia della politica di rimpatrio, sarebbe stata smentita dall’evoluzione del sistema detentivo per stranieri negli anni successivi. Come mostrano i dati dello studio curato da ActionAid Italia e Università di Bari (Campesi e Coresi, 2024), l’efficacia della politica di rimpatrio non è in alcun modo correlata con la capacità del sistema detentivo. Se infatti negli anni tra 2011 e 2014 la capacità del sistema detentivo per stranieri raggiunge il suo massimo storico, occorre ribadire che la modesta crescita del tasso di rimpatri che si registra in quegli anni è più il frutto della drammatica riduzione del numero di provvedimenti di allontanamento adottati, che dei rimpatri effettivamente eseguiti, che, come mostra il grafico n. 1, tornano a decrescere dopo il 2011.

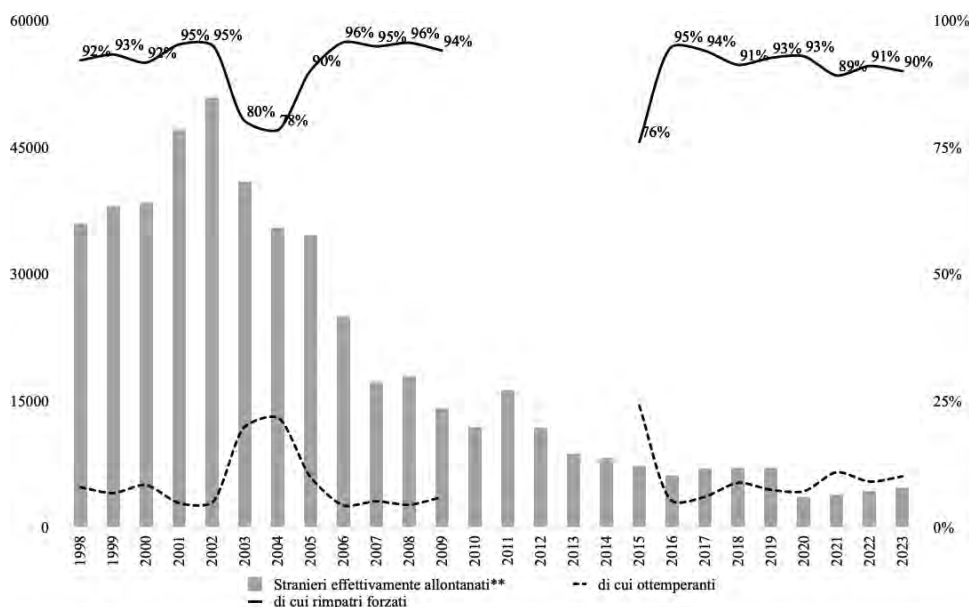
Più convincente appare invece l’altra ipotesi avanzata da Barbagli e Colombo (2010: 315), che imputa la decrescita del tasso di rimpatri al mutamento della composizione per nazionalità della popolazione da allontanare, in relazione alla propensione alla cooperazione dei diversi paesi d’origine. Pur non avendo dati sufficientemente accurati per testare questa ipotesi a quattordici anni di distanza, i pur limitati dati a nostra disposizione suggeriscono che si tratti di una ipotesi verosimile. Nel primo periodo i provvedimenti di allontanamento colpiscono soprattutto cittadini provenienti da paesi dell’Europa orientale o dall’area dei Balcani occidentali, alcuni dei quali già membri dell’Unione europea e destinati a fare ingresso nello spazio di libera circolazione Schengen, con i quali la cooperazione in materia di rimpatri era più semplice. Con il tempo cominciano invece a prevalere gli immigrati di origine nord-africana o subsahariana, provenienti da paesi con i quali la collaborazione in materia di rimpatrio è tradizionalmente più complicata.

Tabella n. 1: Provvedimenti di allontanamento adottati per nazionalità

NAZIONALITÀ	1998-2004		NAZIONALITÀ	2005-2009		NAZIONALITÀ	2018-2023	
ROMANIA	96.084	16,9%	ROMANIA	58.061	15,6%	TUNISIA	35392	20,5%
ALBANIA	80.480	14,2%	MAROCOCO	51.086	13,7%	MAROCOCO	24684	14,3%
MAROCOCO	57554	10,1%	TUNISIA	24.705	6,6%	EGITTO	12206	7,1%
UCRAINA	23.023	4,1%	ALBANIA	22.316	6,0%	ALBANIA	10724	6,2%
NIGERIA	20.779	3,7%	CINA	17.614	4,7%	ALGERIA	10591	6,1%
TUNISIA	20.510	3,6%	NIGERIA	15.985	4,3%	NIGERIA	9025	5,2%
IRAQ	18.260	3,2%	SENEGAL	15.603	4,2%	AFGHANISTAN	6190	3,6%
ALGERIA	18.064	3,2%	IRAQ	13.899	3,7%	IRAN	4672	2,7%
JUGOSLAVIA	17942	3,2%	MOLDOVA	13.318	3,6%	SIRIA	4578	2,7%
CINA	17.466	3,1%	EGITTO	13.024	3,5%	SENEGAL	4331	2,5%
MOLDOVA	15.992	2,8%	ALGERIA	11.336	3,0%	PAKISTAN	4084	2,4%
TURCHIA	14.435	2,5%	AFGHANISTAN	10.847	2,9%	GAMBIA	3799	2,2%
SENEGAL	12.871	2,3%	UCRAINA	10.753	2,9%	IRAQ	3609	2,1%
POLONIA	11.914	2,1%	INDIA	10.252	2,8%	CINA	3475	2,0%
BULGARIA	11.546	2,0%	BANGLADESH	7.629	2,0%	BANGLADESH	3349	1,9%
IRAN	9.660	1,7%	BRASILE	5.475	1,5%	GEORGIA	2568	1,5%
BANGLADESH	8.707	1,5%	PAKISTAN	5.289	1,4%	PERÙ	2553	1,5%
MACEDONIA, EX REP. DI JUG.	8.550	1,5%	PALESTINA	5.252	1,4%	UCRAINA	1880	1,1%
ECUADOR	7.530	1,3%	BULGARIA	3.675	1,0%	INDIA	1749	1,0%
INDIA	6.278	1,1%	ECUADOR	2.555	0,7%	GHANA	1743	1,0%
ALTRI	90.736	16,0%	ALTRI	53.968	14,5%	ALTRI	21435	12,4%
TOTALE	568.381	100,0%		372.642	100,0%		172637	100,0%

Un altro aspetto interessante da tenere in considerazione nell'analisi delle politiche di rimpatrio è quello relativo alla modalità esecutiva dei rimpatri. Come già accennato, l'Italia ha un modello di politica di rimpatrio centrato sui rimpatri forzati. Anche se non siamo riusciti a ricostruire una serie storica completa relativa alla modalità esecutiva dei rimpatri effettuati dall'Italia, i dati a nostra disposizione indicano chiaramente che per tutto il periodo di tempo considerato oltre l'80% delle persone rimpatriate è stata coattivamente accompagnata alla frontiera (cfr. grafico n. 3).

Grafico n. 3: Rimpatri eseguiti per modalità esecutiva; 1998-2023



I rimpatri forzati possono tuttavia essere eseguiti secondo modalità radicalmente differenti. In particolare, deve distinguersi tra operazioni di rimpatrio individuali e operazioni di rimpatrio collettive.

Le prime sono eseguite tramite vettori di linea² e organizzate su iniziativa delle Questure dove è stato rintracciato il destinatario della misura, che individua il vettore e determina l'eventuale necessità della scorta (Garante Nazionale, 2017: 122)³. La persona da rimpatriare può infatti essere accompagnata fino al luogo di imbarco e lasciata viaggiare da sola, ovvero essere scortata fino a destinazione. Nel primo caso si parla di *deportees unaccompanied* (DEPU), nel secondo di *deportees accompanied* (DEPA)⁴. La scelta tra le due soluzioni viene effettuata sulla base di una valutazione di rischio svolta essenzialmente dalla Questura che esegue il provvedimento di allontanamento e comunicata alla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere e al vettore aereo tramite la "Notifica di trasporto passeggeri" (Ministero dell'interno 2015a). Le istruzioni ministeriali (Ministero dell'interno 2013a: 7) dicono che il dispositivo di scorta non è necessario

² Nella maggior parte dei casi si tratta di vettori aerei, anche se per alcune destinazioni, come l'Albania, possono essere utilizzati anche servizi di trasporto navale (Intervista n. 1, brano n. 64).

³ Intervista n. 1, brano n. 7.

⁴ La terminologia è della *International Aviation Travel Authority*.

nelle operazioni di rimpatrio a “rischio basso”. La valutazione di rischio viene effettuata tenendo essenzialmente in considerazione due fattori principali: il comportamento e la presunta pericolosità del rimpatriando; l’itinerario del viaggio e le caratteristiche del vettore⁵. Laddove la Questura ritenga necessaria la presenza della scorta internazionale, la composizione del ‘dispositivo di scorta’ è determinata dalla Direzione centrale dell’immigrazione e della Polizia delle frontiere, che individua il personale da impiegare, anche eventualmente attingendo a personale delle Questure vicine quando non sia disponibile personale appositamente formato per i servizi di scorta internazionale (Ministero dell’interno 2013a: 7)⁶. Questo tipo di operazioni di rimpatrio coinvolgono generalmente solo una persona da rimpatriare, in casi eccezionali possono arrivare a un massimo di tre o quattro persone (Garante nazionale, 2017: 112). Il rapporto tra persone da rimpatriare e personale di scorta è in genere di 1 a 2⁷.

Nel caso delle operazioni di rimpatrio forzato collettivo la responsabilità per l’organizzazione del servizio ricade interamente sulla Direzione centrale dell’immigrazione e della Polizia delle frontiere, che reperisce sul mercato il vettore e tutti i servizi connessi. Tali operazioni sono effettuate in genere tramite voli charter, che l’Italia noleggia appositamente in occasione di ogni operazione. Secondo una recente inchiesta giornalistica, il Ministero si affida essenzialmente a due società di intermediazione, che risultano aver vinto tutte le gare d’appalto bandite negli ultimi anni per il noleggio degli aeromobili (Mzaluat e Spinelli, 2024). Per essere realizzate, le operazioni di rimpatrio collettivo necessitano del consenso del paese di destinazione, che in genere viene espresso tramite la stipula di un accordo di riammissione o di una intesa operativa sotto forma di accordo di cooperazione di polizia (Garante nazionale, 2017: 112). In alcuni casi tali intese determinano anche il numero di operazioni che è possibile realizzare. Ad esempio, l’intesa siglata dall’Italia con la Tunisia il 5 aprile 2011, prevede la possibilità di effettuare due voli charter a settimana⁸. I voli charter sono in genere utilizzati per rimpatriare un

⁵ Sono tipicamente considerate a “basso rischio” le operazioni in cui la distanza da percorrere sia minore o non siano previste tappe intermedie, così come quelle che coinvolgono rimpatriandi che hanno manifestato l’intenzione di lasciare l’Italia. La “pericolosità sociale” del rimpatriando viene invece valutata tenendo conto di eventuali precedenti penali o “di polizia”, o delle relazioni che giungono dai luoghi di detenzione come carceri o CPR (Intervista n. 1, brani n. 7 e n. 24).

⁶ Intervista n. 1, brano n. 24.

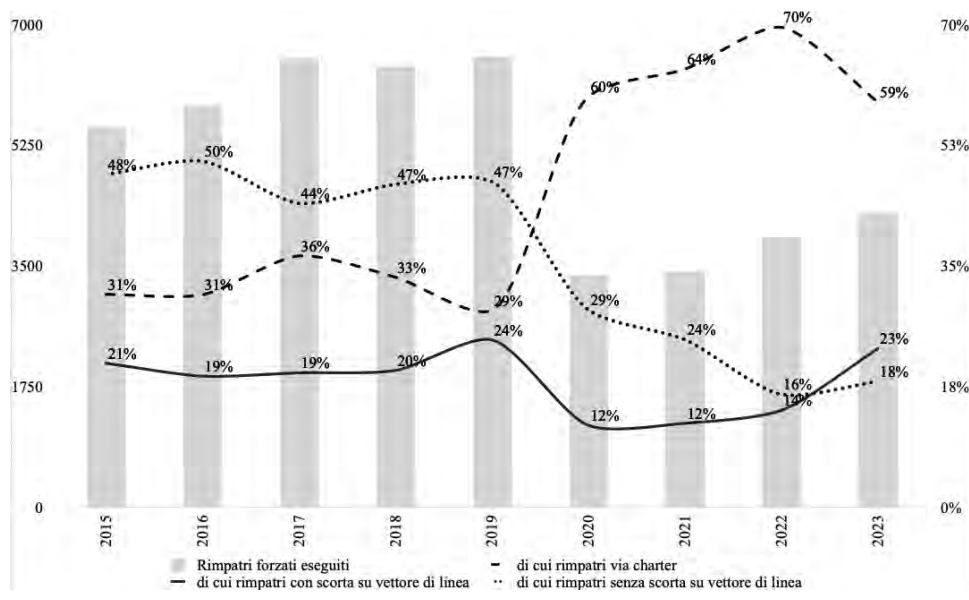
⁷ Intervista n. 1, brano n. 40. Il Sindacato italiano dei lavoratori di polizia (SILP) denuncia che non sempre questo rapporto viene assicurato (SILP 2017: 2).

⁸ Il riferimento è qui al Processo verbale della riunione tra Ministro dell’interno della Repubblica italiana e il Ministro dell’interno della Repubblica tunisina, del 5 aprile 2011, che rappresenta la base per l’esecuzione delle operazioni di rimpatrio tramite charter verso la Tunisia grazie anche ad una procedura di riconoscimento consolare semplificata (Ministero dell’interno, 2012: 11; 2013b: 1619). Intese simili sono in essere con la Nigeria,

numero di persone che può giungere sino a trenta. Il rapporto tra persone da rimpatriare e personale di scorta è più alto per le operazioni di rimpatrio collettivo, idealmente di 3 a 1 o comunque superiore di almeno di dieci unità rispetto alle persone da rimpatriare⁹.

L'Italia può inoltre partecipare anche alle cosiddette *Joint Return Operations*, vale a dire operazioni collettive di rimpatrio di cittadini della stessa nazionalità organizzate su impulso di un paese organizzatore e coordinate Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), che le finanzia anche al 100% dei costi sostenuti dal paese organizzatore per il noleggio dell'aeromobile. In questi casi ciascun paese membro trasporta le persone che desidera rimpatriare fino all'aeroporto che funge da punto di incontro sul territorio del paese organizzatore, fornendo il proprio dispositivo di scorta che accompagna i rimpatriandi fino a destinazione. Ciò significa che ciascun paese rimane responsabile dei 'suoi' rimpatriandi fino alla consegna degli stessi alle autorità del paese di destinazione. L'Italia partecipa a tale tipo di operazioni anche in qualità di paese organizzatore, in particolare ha in passato promosso diverse operazioni congiunte di rimpatrio verso la Nigeria (Garante nazionale, 2017: 112).

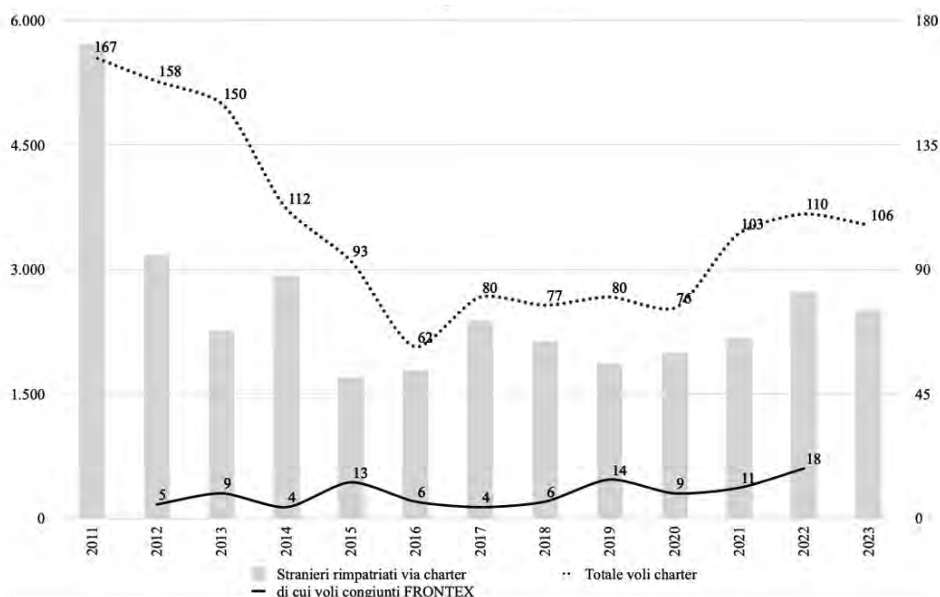
Grafico n. 4: Modalità esecutive dei rimpatri forzati; 2015-2023



sulla base del *Memorandum of Understanding* del 2009, seguito da *Working Arrangement* stipulato con il *Nigeria Immigration Service* (NIS) (Ministero dell'interno 2015b: 1091), e con l'Egitto, con il quale è stato stipulato un accordo di riammissione sin dal 2008.

⁹ Intervista n.1, brano n. 48.

Grafico n. 5: Rimpatri via charter; 2011-2023



Stando ai dati a nostra disposizione, il numero di persone rimpatriate tramite voli di linea e senza dispositivo di scorta internazionale, che rappresenta la modalità esecutiva senza dubbio meno costosa e coercitiva, è drasticamente diminuito sia in termini assoluti che percentuali (cfr. grafico n. 4); in particolare, dopo il 2019. Viceversa, i rimpatri eseguiti tramite charter registrano una tendenza in crescita e rappresentano ormai oltre metà di tutti i rimpatri forzati eseguiti dall'Italia. Il numero di voli charter realizzati dall'Italia è in media di 105,6 voli annuali nel periodo 2011-2023 (cfr. grafico n. 5), con una netta preponderanza di rimpatri forzati eseguiti verso la Tunisia, che hanno ormai sopravanzato i charter eseguiti verso l'Egitto (cfr. grafici n. 6 e n. 7).

Grafico n. 6: Rimpatri eseguiti via charter, principali nazionalità (valori assoluti); 2011-2023

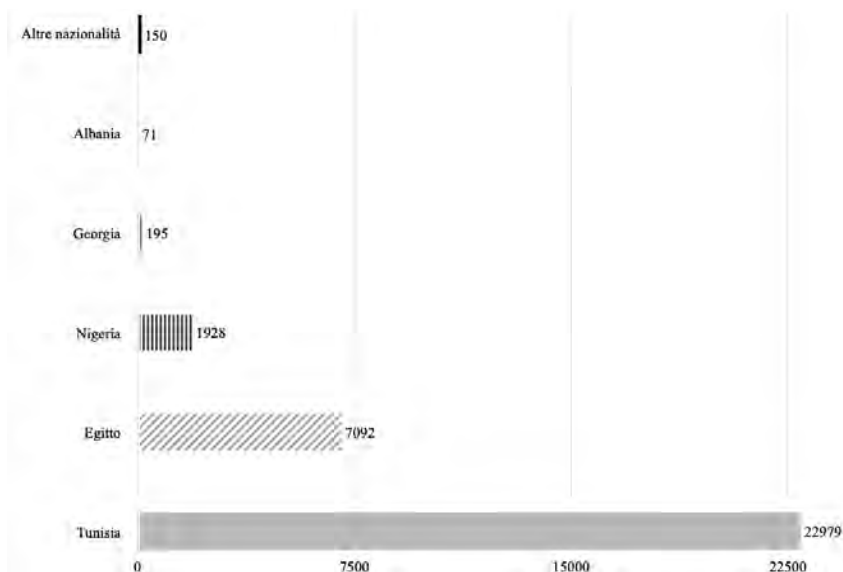
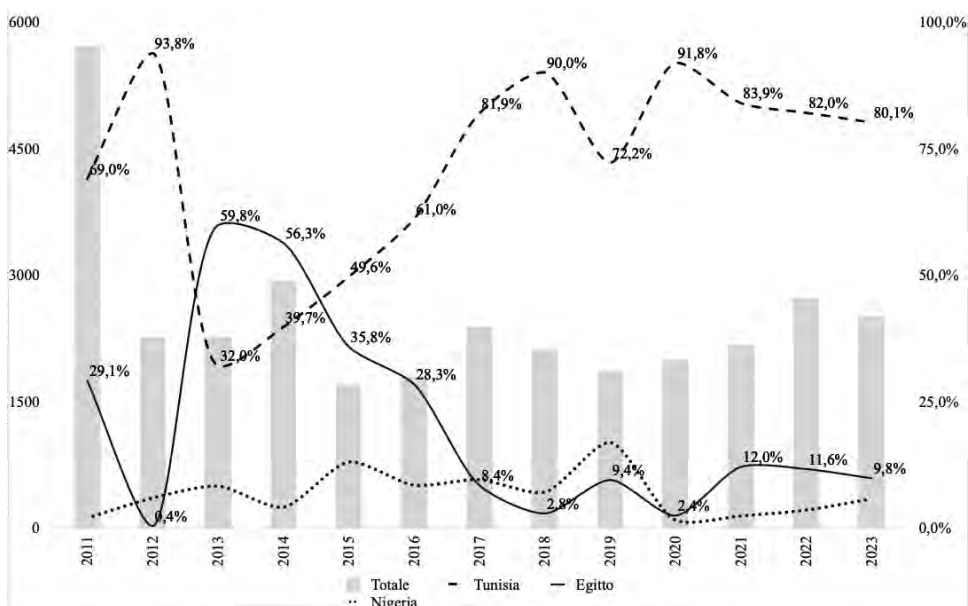


Grafico n. 7: Rimpatri eseguiti via charter, principali nazionalità (valori percentuali); 2011-2023



Le ragioni di un tale cambio di paradigma nella politica di rimpatrio italiana sono difficili da comprendere con i dati quantitativi a nostra disposizione.

Un fattore da tenere in considerazione è senza dubbio l'impatto della pandemia da COVID-19 sul sistema del trasporto aereo. Il dimezzamento del numero di rimpatri effettivamente eseguiti tra 2019 e 2020 è certamente da imputarsi alla riduzione del numero di rimpatri su voli di linea, che passano da un totale di 4.667 nel 2019, a 1.357 rimpatri eseguiti nel 2020, con una decrescita del 71%. Nel medesimo periodo il numero di stranieri rimpatriati via charter cresce invece del 9%, passando da 1.994 a 2.172. Se è ragionevole ritenere che nell'immediatezza della pandemia da COVID-19 fosse diventato più complicato rimpatriare tramite voli di linea, più difficile è comprendere come mai non si sia più riusciti a tornare alle cifre del periodo pre-pandemico. L'impressione è quella di trovarsi di fronte ad una deliberata scelta di investire soprattutto sui rimpatri via charter, piuttosto che sui rimpatri tramite voli di linea.

L'evoluzione della politica di rimpatrio italiana potrebbe seguire una tendenza già registrata a livello internazionale. Pur in assenza di dati accurati che consentano una stima precisa di quale sia la modalità esecutiva prevalente, molti studiosi sostengono che il ricorso ai voli charter è cresciuto notevolmente negli ultimi anni, in particolare con l'imporsi di un approccio alla politica di rimpatrio basato sulla definizione di target numerici (Walters, 2016). Negli Stati Uniti, ad esempio, sono stati registrati 1,73 milioni di passeggeri trasportati su oltre 15.000 voli charter tra ottobre 2010 e dicembre 2018 (Weissman et al., 2021); nel Regno Unito i voli charter sono utilizzati regolarmente sin dal 2001 quale principale modalità di rimpatrio (Bosworth e Singler, 2023: 175). Anche a livello Europeo sembra che i rimpatri via charter stiano diventando prevalenti. Molti paesi membri gestiscono i propri programmi, mentre molti altri partecipano a rimpatri congiunti coordinati da Frontex (Fekete, 2011; Jones et al., 2020).

Spesso il ricorso ai charter è giustificato con l'argomento che essi consentano di creare una rete di connessioni aeree indipendente da quella dell'aviazione civile di linea, che ha i suoi limiti e la sua organizzazione specifica in funzione dal flusso di viaggiatori. I governi creano così 'rotte di rimpatrio' dedicate, in funzione degli accordi di riammissione stipulati con i paesi terzi (Walters, 2024). Una dinamica simile potrebbe aver guidato la politica di rimpatrio italiana, dove in un contesto di crescente difficoltà a reperire vettori di linea disponibili da parte delle Questure, potrebbe essere cresciuto il protagonismo della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, che sembra chiaramente privilegiare le operazioni di rimpatrio collettivo.

Tralasciando per il momento gli aspetti legati ai maggiori rischi insiti in tali operazioni, che si svolgono lontano dallo sguardo del pubblico, assoggettando i rimpatriandi al controllo assoluto del personale di scorta, è dubitabile che una politica di rimpatrio basata sui voli charter possa essere considerata più efficace. In primo luogo, i rimpatri via charter sono più costosi, dato che al costo di noleggio dell'aeromobile, che secondo le stime di una recente

inchiesta giornalistica, si aggira tra le 110 e le 140 mila euro a tratta (Mzaluat e Spinelli, 2024), si devono aggiungere i costi del dispositivo di scorta che è maggiore di un terzo rispetto alle operazioni di rimpatrio individuale. In secondo luogo, i dati a nostra disposizione suggeriscono che la scelta di privilegiare le operazioni di rimpatrio collettivo non abbia in alcun modo inciso sul tasso di rimpatri, il cui trend è chiaramente decrescente nel periodo considerato. In queste condizioni, l'unico effetto dei voli charter ci sembra essere quello di migliorare la 'comunicabilità' di una politica di rimpatrio che resta largamente inefficiente, consentendo ai governi di lanciare un segnale di efficacia al pubblico pubblicando informazioni su specifiche operazioni di rimpatrio totalmente decontestualizzate. Non è forse un caso che gli unici dati relativi alla politica di rimpatrio che sono pubblicati con una certa regolarità siano ormai quelli sui voli charter.

4

LE PRATICHE DI RIMPATRIO FORZATO

Sommario

1. I luoghi del rimpatriare – 2. I tempi del rimpatriare – 3. I modi del rimpatriare – 4. La violenza sistemica delle operazioni di rimpatrio

Nello studiare le pratiche di rimpatrio forzato bisogna tenere presente che queste sono solo l'ultimo tassello di un insieme più ampio di pratiche di controllo della mobilità (Weissman et al., 2021). Non bisogna dunque analizzarle limitandosi a prendere in considerazione l'atto conclusivo del viaggio verso il paese di destinazione, ma allargare lo sguardo al complesso di pratiche di contenimento e mobilità forzata che precede e rende possibile il rimpatrio (Walters, 2018; Borrelli e Walters, 2024). Alcuni autori hanno usato la metafora dello "spazio dei flussi" (Weber et al., 2020) per riferirsi a tale *continuum* di meccanismi e pratiche che si concludono con l'atto del rimpatrio forzato. Altri hanno parlato di "corridoio della deportazione" o della espulsione (Drotbohm e Hasselberg, 2015; Coutin, 2014; Walters, 2018), suggerendo che il rimpatrio forzato non possa essere ridotto all'atto dell'allontanamento, ma vada compreso tenendo in considerazione la varietà di fasi, attori e istituzioni coinvolte nel processo.

Essendo interessati all'analisi delle pratiche di rimpatrio forzato, utilizziamo qui il concetto di "corridoio della deportazione" in un senso più specifico e circoscritto per riferirci allo spazio temporale che si situa tra il momento dell'adozione del provvedimento di allontanamento, con conseguente fermo della persona interessata, e la fase dell'allontanamento vero e proprio, che si conclude con la consegna alle autorità del paese terzo. Le esatte caratteristiche di tale 'corridoio' possono mutare, in particolare a causa della complessa interazione tra le due dimensioni principali che gli danno corpo, la dimensione spaziale e quella temporale. Le pratiche di rimpatrio forzato sono infatti scandite in fasi e momenti diversi, che si svolgono in luoghi differenti, in cui entrano in gioco attori istituzionali distinti. Per comprenderle è imprescindibile muovere dall'analisi della "cronotopia" (Valverde, 2015) del rimpatrio forzato, vale a dire da un'analisi della complessa interazione tra dimensione spaziale e dimensione temporale di tale peculiare forma di esercizio del potere coercitivo statale.

1. I luoghi del rimpatriare

Quando si analizzano gli spazi e i luoghi del controllo migratorio il pensiero va ovviamente ai luoghi di contenimento e custodia. Nell'analizzare le

pratiche di rimpatrio forzato è tuttavia necessario effettuare un mutamento di prospettiva ed essere disposti a coglierne il significato non solo quali spazi di contenimento della mobilità, ma come parte di una più ampia infrastruttura che rende possibile la mobilità forzata delle persone (Gill et al., 2018). Per poter essere rimpatriate, le persone devono essere trattenute nella disponibilità dell'autorità, spostate da un luogo all'altro all'interno di una rete di luoghi di custodia e infrastrutture del trasporto, come porti e aeroporti. Questa catena della custodia che rende possibile il rimpatrio forzato è fatta anche di mezzi di trasporto, che connettono i diversi punti dell'infrastruttura del rimpatrio forzato, definendo la sua geografia. Nello studio delle pratiche di rimpatrio forzato si tende a mettere in secondo piano del ruolo dei veicoli; tuttavia, ciascun mezzo di trasporto rende possibili certe azioni e ne ostacola altre, determinando modifiche e adattamenti nelle pratiche di rimpatrio (Walters, 2016; 2024).

In Italia un elemento centrale dell'infrastruttura del rimpatrio forzato è rappresentato dai Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR). Questi sono i luoghi da cui tipicamente vengono prelevate le persone da rimpatriare (Garante nazionale, 2021: 4), sebbene non siano certo l'unico luogo da cui un rimpatrio forzato può prendere avvio. In alcuni casi il rimpatrio potrebbe prendere avvio direttamente a partire dai locali della Questura, dove la persona può essere trattenuta nelle "strutture diverse e idonee" a disposizione dell'autorità di Pubblica sicurezza¹, o addirittura dagli Hotspot. La prassi di rimpatriare le persone respinte in frontiera direttamente a partire dall'Hotspot di Lampedusa, dopo un rapido scalo all'aeroporto di Palermo, è stata tuttavia superata nel 2018 a seguito della sentenza n. 275/2017 della Corte costituzionale. Adesso, anche le persone respinte dopo lo sbarco fanno un rapido passaggio in uno dei CPR presenti sul territorio siciliano, dove il provvedimento di allontanamento forzato viene convalidato dal giudice competente. Secondo il recente rapporto curato da ActionAid Italia e Università di Bari, circa il 90% del totale dei rimpatri forzati effettuati in Italia è eseguito a partire da un CPR (Campesi e Coresi, 2024).

Il CPR è un luogo particolarmente delicato. Al suo interno si svolge una delle fasi tipicamente più drammatiche della procedura di rimpatrio², durante la quale sono molto probabili episodi di resistenza e autolesionismo. I CPR sono in genere organizzati in moduli abitativi separati dalle aree amministrative. I rimpatriandi vengono prelevati a piccoli gruppi dai moduli abitativi dal personale dell'Ente gestore, che entra nei moduli insieme al capo scorta o ad alcuni membri della scorta che accompagnerà la persona da rimpatriare

¹ Articolo 13(5bis), D.Lgs n. 286/1998.

² Intervista n. 1, brani n. 29, n. 30 e n. 73; Intervista n. 2, brano n. 58; Intervista n. 4, brano n. 44; Intervista n. 8, brano n. 24; Intervista n. 9, brano n. 8.

fino all'aeroporto³. Altre volte tale attività può essere svolta dal personale interforze che è responsabile della vigilanza del centro⁴. La dinamica di questa operazione è pianificata come se si trattasse di un'operazione di polizia giudiziaria, quelli che in gergo vengono definiti 'blitz'. Si agisce senza preavviso, in orari in cui si presume la resistenza delle persone sia minore (notte o prime luci dell'alba) (Garante nazionale, 2022: 15). Le persone vengono portate nei locali amministrativi, o nell'infermeria⁵ dove vengono perquisite. Non sempre, tuttavia, i luoghi in cui si svolgono le perquisizioni sono adeguati a garantire la privacy (Garante nazionale, 2018a: 17; 2022: 42). In alcuni casi queste si svolgono in corridoio, in altri più persone sono perquisite contemporaneamente nella medesima stanza per velocizzare le operazioni⁶.

Il CPR è un luogo delicato anche perché al suo interno si sono costruiti legami tra i detenuti. Gli altri potrebbero manifestare solidarietà, cercare di ostacolare l'operazione di rimpatrio, soprattutto nel caso in cui la persona rimpatriata resista e la polizia sia costretta alle maniere forti. Ciò potrebbe causare una rapida escalation, che può degenerare in vere e proprie rivolte. L'azione svolta in questa fase può sempre evolvere in una operazione di ordine pubblico, soprattutto quando il numero di persone da movimentare è elevato. Per queste ragioni il dispiegamento di mezzi e uomini è elevato. In particolare, è sempre presente un nutrito contingente di personale delle forze dell'ordine in assetto "antisommossa"⁷, sebbene almeno nelle fasi iniziali delle operazioni la loro presenza sia più discreta⁸ per evitare di mettere immediatamente in allarme i detenuti⁹. Si lascia insomma che sia il personale dell'Ente gestore, accompagnato da uno o due componenti del personale di scorta o del contingente interforze di sorveglianza del centro, a svegliare il rimpatriando e tentare un primo approccio dialogico. Dato l'orario in cui si svolgono tali operazioni, difficilmente tuttavia si tratta di personale specializzato, come psicologi o mediatori. In genere sono gli operatori del turno di notte a gestire questa delicata fase¹⁰.

Terminata questa fase, i rimpatriandi vengono ammanettati con le fascette di velcro in dotazione e trasferiti sul mezzo di trasporto in gomma che li porterà in aeroporto¹¹. Nel caso di rimpatri effettuati tramite voli charter il gruppo

³ Intervista n. 2, brano n. 17; Intervista n. 4, brano n. 13; Intervista n. 10, brano n. 13; Intervista n. 15, brano n. 11; Intervista n. 10, brano n. 13; Intervista n. 12, brano n. 7.

⁴ Intervista n. 5, brano n. 13.

⁵ Intervista n. 2, brano n. 22; Intervista n.5, brano n. 16.

⁶ Intervista n. 16, brano n. 18.

⁷ Intervista n. 8, brano n. 15; Intervista n. 15, brano n. 10.

⁸ Intervista n. 2, brano n. 17; Intervista n. 8, brano n. 10.

⁹ Intervista n. 12, brano n. 9.

¹⁰ Intervista n. 4, brano n. 43; Intervista n. 13, brano n. 19; Intervista n. 15, brano n. 8.

¹¹ Intervista n. 4, brani n. 13 e n. 14; Intervista n. 7, brano n. 24; Intervista n. 15, brano n. 19; Intervista n. 16, brano n. 11.

da trasferire in aeroporto è in genere più numeroso e vengono dunque noleggiati degli autobus per il trasbordo, quando si tratta di rimpatri individuali possono anche essere utilizzate autovetture in dotazione alla Polizia di Stato¹². La durata del viaggio può essere diversa, a seconda della logistica dell'operazione di rimpatrio. In alcuni casi si tratta di un breve viaggio dal CPR all'aeroporto cittadino, come a Roma, Torino, Bari. In altri casi il tragitto è più lungo come quando ci si muove da CPR situati in luoghi più isolati, oppure quando non è previsto uno scalo aereo intermedio nazionale¹³. Per quanto questa fase sia in genere descritta come una fase relativamente tranquilla, in cui non si verificano particolari criticità¹⁴, ci sono situazioni in cui i rimpatriandi possono provare ad opporre resistenza, rifiutandosi di scendere dall'autobus una volta giunti in aeroporto¹⁵; oppure situazioni in cui il nervosismo aumenta a causa delle lunghe attese all'esterno del CPR o dell'aeroporto¹⁶. Durante tutta la fase del trasporto dal CPR all'aeroporto, i rimpatriandi sono comunque accompagnati da due operatori di scorta e rimangono costantemente assoggettati a misure di contenzione fisica (Garante nazionale, 2022: 35)¹⁷.

Una volta giunti in aeroporto le persone vengono prese in carico dal personale della scorta internazionale, che subentra a quello della scorta nazionale che ha effettuato il trasbordo dal CPR, e sottoposte a nuovi controlli di sicurezza. Il dispositivo di scorta internazionale è integrato da personale medico della Direzione centrale di sanità del Ministero dell'interno, come richiesto dagli standard internazionali, ma non da un mediatore linguistico e culturale. Una lacuna questa ripetutamente stigmatizzata dagli organismi di monitoraggio (Garante nazionale, 2018a: 7; 2021: 8; 2022: 9). Terminati i controlli di sicurezza, i rimpatriandi restano in attesa del completamento delle operazioni di imbarco. All'aeroporto di Palermo, che funge da hub per il rimpatrio dei cittadini di nazionalità tunisina, si svolgono anche le audizioni consolari per il rilascio del documento provvisorio di viaggio.

L'aeroporto non è uno spazio pensato per la custodia e il contenimento delle persone, in particolare gli aeroporti aperti al traffico ordinario di passeggeri. La macchina dei rimpatri forzati italiana fa in gran parte leva sull'infrastruttura del trasporto civile, utilizzando soprattutto gli scali di Palermo, Bari, Torino e Roma Fiumicino. Tali spazi devono essere in parte riconfigurati e piegati alle esigenze di rimpatrio forzato, in particolare per evitare che i rimpatriandi entrino in contatto con i passeggeri comuni muovendosi negli spazi ordinari dell'infrastruttura aeroportuale e che ciò possa determinare

¹² Intervista n. 9, brano n. 46.

¹³ Intervista n. 9, brano n. 45.

¹⁴ Intervista n. 9, brano n. 15.

¹⁵ Intervista n. 3, brano n. 18; Intervista n. 7, brano n. 25.

¹⁶ Intervista n. 5, brano n. 17.

¹⁷ Intervista n. 7, brano n. 30; Intervista n. 15, brano n. 22.

rallentamenti o ostacoli alle procedure di rimpatrio. Ciò significa che tutte le operazioni che precedono l'imbarco si devono svolgere in locali separati da quelli utilizzati dai viaggiatori ordinari e dal personale di terra. Nessuno degli scali utilizzati in Italia è tuttavia dotato di spazi dedicati per gestire le operazioni di rimpatrio. A Torino, ad esempio, i controlli di sicurezza si svolgono in un hangar e i rimpatriandi restano in attesa sui pullman, parcheggiati nel piazzale antistante¹⁸, mentre a Palermo, che come accennato è l'hub principale per i charter diretti verso la Tunisia, viene utilizzata una vecchia area a disposizione dei Vigili del Fuoco che non offre riparo né dal caldo né dal freddo, né la possibilità di sedersi (Garante nazionale, 2022: 63).

In condizioni simili, già intrinsecamente lesive della dignità delle persone, è molto probabile che i rimpatriandi restino assoggettati a stringenti misure di sorveglianza e contenzione fisica per tutta la durata delle procedure pre-imbarco (Garante nazionale, 2018a: 12-13; 2021: 11)¹⁹, dato che il personale di scorta tende a presumere una situazione di rischio di fuga. A ciò si deve aggiungere che la fase aeroportuale della procedura di rimpatrio conosce momenti di crisi acuta, in cui il ricorso alla coercizione si fa ancora più intenso. Ciò può avvenire in occasione dei controlli di sicurezza, che a causa della loro particolare invasività scatenano sovente la reazione dei rimpatriandi²⁰, o ancora all'esito dei colloqui con l'autorità consolare, dato che molti rimpatriandi sono convinti di poter ancora interrompere la procedura grazie all'intervento del console²¹. È tuttavia la fase di imbarco il momento più drammatico, in cui molti tentano di resistere abbandonandosi anche a gesti estremi di autolesionismo²². In questa delicata fase l'attenzione del personale di scorta si fa maggiore²³ ed è molto probabile il ricorso a strumenti di contenimento più invasivi, come il cosiddetto *French Body Cuff*²⁴, che immobilizzano completamente il corpo. Non sono rari i casi in cui il personale di scorta ha dovuto imbarcare di peso persone totalmente immobilizzate (Garante nazionale, 2022: 33)²⁵.

Come evidenziato dagli studi di Walters (2018; 2024), l'aereo è un luogo del tutto peculiare. Lo spazio della cabina cambia l'approccio all'uso della forza, costringe il personale di polizia ad adattare le tecniche apprese per la gestione degli incontri in strada o in altri luoghi, come gli spazi di custodia, ad un ambiente iper-securitizzato. Ogni intemperanza o disordine a bordo

¹⁸ Intervista n. 5, brano n. 22; Intervista n.10, brano n. 16; Intervista n. 10, brano n. 16; Intervista n. 11, brano n. 24; Intervista n. 12, brano n. 21.

¹⁹ Intervista n. 9, brano n. 30.

²⁰ Intervista n. 2, brano n. 36; Intervista n. 9, brano n. 47; Intervista n. 15, brano n. 40.

²¹ Intervista n. 5, brano n. 28; Intervista n. 16, brano 22.

²² Intervista n. 3, brano n. 32; Intervista n. 6, brano n. 39; Intervista n. 10, brano n. 30; Intervista n. 3, brano n. 32; Intervista n.14, brano 31.

²³ Intervista n .9, brano 27.

²⁴ Intervista n. 4, brano n. 23; Intervista n. 9, brano n. 24.

²⁵ Intervista n. 3, brano n. 32; Intervista n. 7, brano n. 34; Intervista n. 12, brano 24.

può bloccare il volo, costringendo il capitano ad atterrare. Astrattamente poi, la catena di comando cambia una volta che si accede allo spazio della cabina. In base alle norme internazionali sulla sicurezza del trasporto aereo²⁶ tutte le persone a bordo sono soggette all'autorità del comandante. È il capitano l'autorità suprema a bordo cui sono rimesse tutte le decisioni che attengono alla sicurezza del volo, compreso l'uso della coercizione (Ministero dell'interno 2015a: 26)²⁷. Nel caso dei rimpatri individuali effettuati tramite voli di linea, ciò espone il successo dell'operazione ad enormi incertezze. Molto spesso, infatti, i capitani rifiutano l'imbarco al minimo segno di intemperanza da parte del rimpatriando, non volendo disturbare la tranquillità del volo, o causare intoppi alla complessa logistica dei voli di linea. Ciò offre al rimpatriando una posizione di vantaggio strategico. Se questi attira l'attenzione del pubblico, resiste, induce gli scortisti all'uso della forza, è molto probabile che l'operazione fallisca.

Sui voli charter le cose sono diverse. In primo luogo, tali voli si svolgono lontano dallo sguardo di soggetti esterni. Se si esclude la presenza dei monitor, tutte le persone a bordo oltre ai rimpatriandi fanno parte del dispositivo di scorta o della compagnia che opera il volo. Le regole per la sicurezza a bordo vengono in questi casi negoziate con la compagnia che noleggerà il volo charter all'atto della stipula del contratto (Garante nazionale, 2019: 77) e definite in concreto dal capo scorta, cui il comandante delega la gestione della sicurezza a bordo²⁸. La fase di volo può eventualmente essere organizzata diversamente a seconda della tratta da percorrere, ma in genere tutto è standardizzato e proceduralizzato (Garante nazionale, 2019: 77). In cabina il numero degli scortisti è triplo rispetto alle persone da rimpatriare e ciò riduce lo spazio fisico all'interno del perimetro dell'abitacolo, finendo per impedire o contenere qualsiasi gesto o movimento incongruo (Garante nazionale, 2019: 78). Il personale di scorta siede in modo tale da poter bloccare immediatamente la persona che dà in escandescenza²⁹. In genere si continua a rispettare il rapporto numerico di due scortisti per ciascun rimpatriando, che diventano quattro ogni volta che deve essere movimentato qualcuno all'interno della cabina³⁰. Qualsiasi spostamento deve comunque essere autorizzato dal capo scorta³¹.

²⁶ Articolo 5, Convenzione concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili (1963); Articolo 809, Regio Decreto n. 327/1942 approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione (GU n. 93 del 18.04.1942).

²⁷ Intervista n.1, brano 57.

²⁸ Intervista n. 1, brano n. 57. In base al manuale di sicurezza ICAO (2022) in materia di procedura per il trasporto di passeggeri inammissibili, deportati e tradotti, il comandante si avvale degli operatori di scorta per la garanzia della sicurezza del volo. L'uso dei mezzi di contenzione è deciso dal capo scorta e comunicato al comandante.

²⁹ Intervista n. 2, brano n. 59.

³⁰ Intervista n. 9, brano n. 48.

³¹ Intervista n.2, brano n. 44.

L'ambiente iper-securitizzato della cabina, associato al crollo emotivo che sovente caratterizza i rimpatriandi nel corso della fase di volo, che determina una naturale de-escalation della tensione cresciuta nella fase di imbarco³², consente in molti casi di allentare la pressione delle misure di contenzione³³. Molti dei monitor che abbiamo intervistato riferiscono tuttavia di voli in cui le fascette in velcro sono state mantenute durante tutta la fase di volo³⁴, anche quando le persone sono state accompagnate in bagno o hanno consumato i pasti³⁵; in particolare, in voli considerati più a 'rischio', come quelli per la Tunisia o la Nigeria, o laddove la fase precedente all'imbarco sia stata contrassegnata da episodi di resistenza o autolesionismo. In questi casi si può anche giungere a forme di contenzione meccanica completa delle persone, che restano con le mani e le caviglie legate al sedile per tutta la fase del volo³⁶, talvolta anche tramite l'uso di mezzi di contenzione non previsti dalle istruzioni ministeriali, come le manette in metallo (Garante nazionale, 2019: 77). Una prassi questa in contraddizione con le direttive Ministeriali, e le norme sulla sicurezza aerea, che vorrebbero che la persona fosse sempre in condizione di poter lasciare il velivolo là dove sia disposto dallo stesso comandante o in caso di incidente.

2. I tempi del rimpatriare

Nel descrivere i luoghi in cui si svolgono le operazioni di rimpatrio è apparso già evidente che l'intera procedura è scandita in fasi distinte. Comunemente vengono identificate quattro fasi principali di una procedura di rimpatrio (Garante nazionale, 2017: 113-114): la fase del trattenimento, che precede l'avvio del trasporto verso la frontiera; la fase pre-ritorno, che abbraccia le attività realizzate fino al trasporto dello straniero presso la stazione di partenza del vettore; la fase pre-partenza, che abbraccia le operazioni svolte nella stazione di partenza nella fasi che precedono l'imbarco; infine la fase di trasporto, che si conclude con la consegna dello straniero alle autorità del paese terzo di destinazione.

Tale classificazione ha una sua rilevanza, soprattutto per l'epistemologia dell'attività di monitoraggio, dato che aiuta il monitor a mettere meglio a fuoco le diverse attività che si svolgono in una certa fase e gli attori coinvolti. Non è tuttavia da questo punto di vista che vorremmo affrontare la questio-

³² Intervista n. 5, brano n. 46; Intervista n. 9, brano n. 32; Intervista n. 12, brano n. 22; Intervista n. 6, brano n. 40; Intervista n. 9, brano n. 29.

³³ Intervista n. 9, brano 32; Intervista n. 2, brano 59; Intervista n. 14, brano 15.

³⁴ Intervista n. 5, brano n. 26.

³⁵ Intervista n. 6, brano n. 26.

³⁶ Intervista n. 7, brano 34; Intervista n. 12, brano 24.

ne dei tempi delle operazioni di rimpatrio, sebbene talvolta sarà necessario distinguere tra le diverse fasi che scandiscono la procedura. Quello che ci interessa evidenziare qui è come l'efficacia della politica di rimpatrio forzato, la concreta ed effettiva possibilità di rimpatriare le persone, dipenda in gran parte dalla capacità materiale di accelerare il processo e 'produrre velocità' (Walters, 2018; Borrelli, 2021).

Questo è un tema su cui la letteratura di taglio politologico e giuridico si è già soffermata a lungo, sebbene affrontando la questione da un angolo di visuale differente. Fekete è stata una delle prime ad evidenziare la centralità dell'elemento temporale nelle politiche di rimpatrio forzato (Fekete, 2011), sottolineando come i principali paesi di destinazione cerchino sempre nuovi espedienti per eliminare gli ostacoli di natura giuridico-politica all'esecuzione immediata dei provvedimenti di allontanamento, stringendo ad esempio accordi per le riammissioni 'rapide' con i paesi vicini, o eliminando l'efficacia sospensiva dei ricorsi. Tutto ciò è senza dubbio vero, ma c'è anche una dimensione pratica, oseremmo dire logistica, della produzione di velocità che non deve essere sottovalutata. Un ritardo, un intoppo, una carenza di coordinamento, può bloccare l'intero processo e produrre costi notevoli. Il charter noleggiato partirà mezzo vuoto, i posti prenotati sui vettori di linea non saranno occupati, il personale di scorta sarà costretto a straordinari o gli specialisti necessari ad eseguire il rimpatrio non saranno più reperibili. C'è una catena del rimpatrio forzato che impone una precisa scansione temporale al processo, determinando momenti di accelerazione o consentendo fasi di rallentamento, a seconda dei luoghi, dei processi, degli attori coinvolti.

Nella prima fase della procedura, che, come sappiamo, si svolge generalmente in CPR, le operazioni subiscono una violenta accelerazione. Il CPR è un luogo percepito come estremamente pericoloso, nel quale bisogna fare in modo che i tempi non si dilatino eccessivamente, che gli animi non si "surriscaldino" e i detenuti che assistono alle operazioni di rimpatrio si "contagino" tra di loro, cercando di ostacolare le operazioni³⁷. Il sovrapporsi di esigenze di sicurezza alle comuni necessità logistiche di qualsiasi operazione di rimpatrio fa sì che tutto in questa fase sia fatto molto rapidamente, in maniera "concitata"³⁸, quasi "confusa"³⁹. L'obiettivo è quello di imbarcare i rimpatriandi sui pullman che aspettano all'esterno il prima possibile, riducendo il tempo trascorso in CPR. Per ottenere un simile risultato, si cerca di evitare che i rimpatriandi e gli altri detenuti capiscano quello che sta accadendo, contando sull'effetto sorpresa di una operazione svolta alle prime luci dell'alba. Ogni richiesta di informazioni sulla destinazione finale del viaggio

³⁷ Intervista n. 4, brano, 44.

³⁸ Intervista n.6, brano n. 38.

³⁹ Intervista n. 8, brano n. 12.

riceve risposte evasive o fuorvianti (Garante nazionale, 2022: 16)⁴⁰, se non volutamente ingannevoli⁴¹, mentre i potenziali elementi di disturbo devono essere neutralizzati. Compresi i monitor, la cui eccessiva visibilità potrebbe ingenerare sospetti nei rimpatriandi⁴².

Il ritmo frenetico imposto alle operazioni che si svolgono in questa fase rischia di produrre incidenti di percorso che non si ha più spazio per “recuperare”⁴³, come quando i rimpatriandi non riescono a raccogliere i propri oggetti personali, o dimenticano qualcosa nei moduli abitativi. Tali aspetti apparentemente mondani della procedura, hanno un impatto psicologico profondo sui rimpatriandi, costretti a partire in tutta fretta per una destinazione ignota senza aver avuto il tempo di riordinare le idee e recuperare i propri oggetti personali. In un simile contesto è altamente probabile che la presenza di eventuali condizioni di non-espellibilità passi inosservata, o che la verifica delle condizioni di salute del singolo sia fatta in maniera superficiale (Garante nazionale, 2021: 16)⁴⁴. I rischi sono amplificati nei casi delle operazioni di respingimento direttamente dalla frontiera, con le persone che passano da un Hotspot ad un CPR ed infine giungono in aeroporto nello spazio di pochi giorni, senza che nessuno gli spieghi cosa sta succedendo, o li informi sulla destinazione del loro viaggio⁴⁵.

Nel corso delle fasi successive il ritmo può essere abbassato. Certo c'è una tabella di marcia da rispettare, soprattutto nelle operazioni di rimpatrio più articolate che prevedono tappe diverse, ma una volta che il pullman ha lasciato il CPR non c'è più esigenza di imporre una particolare accelerazione alle operazioni. Le persone sono a bordo del mezzo di trasporto, impediti nei movimenti dai mezzi di contenzione che gli sono applicati e guardate a vista dal personale di scorta. In questa fase viene talvolta concesso loro di telefonare ai propri familiari o al proprio avvocato (Garante nazionale, 2022: 15). È molto improbabile che l'operazione possa essere interrotta o ostacolata a questo punto.

Anche in aeroporto i tempi sono più dilatati. Le procedure di imbarco sono molto lunghe, dato che i controlli di sicurezza richiedono molto tempo e nei casi di voli charter ci possono essere oltre trenta persone da perquisi-

⁴⁰ Intervista n. 16, brano n. 32.

⁴¹ Ai rimpatriandi viene comunemente detto che riceveranno informazioni in una fase successiva, “intanto andiamo, poi si vede”, che si tratta di un semplice trasferimento, o che avranno la possibilità di far riconsiderare la loro posizione durante il colloquio con l'autorità consolare, che “ti risolve tutti i problemi” (Intervista n. 16, brani n. 32 e n. 33. Si veda anche Garante nazionale (2022: 16)).

⁴² Intervista n. 10, brano n. 7; Intervista n. 6, brano n. 23.

⁴³ Intervista n. 7, brano n. 23.

⁴⁴ Intervista n. 7, brano n. 18.

⁴⁵ Intervista n. 16, brano n. 37.

re⁴⁶. Nelle operazioni di rimpatrio verso la Tunisia ci sono anche i colloqui con l'autorità consolare da svolgere, questo significa che questa fase può durare fino a tre ore⁴⁷. Tutte le operazioni sono svolte individualmente, mentre il resto del gruppo resta in attesa negli spazi dello scalo aeroportuale. Questa è forse l'occasione più propizia per i monitor per provare ad interloquire con i rimpatriandi, o consultarsi con il medico assegnato all'operazione⁴⁸. A differenza del personale di scorta che accompagna i rimpatriandi in aeroporto, gli scortisi internazionali sembrano più disposti all'ascolto ed eventualmente anche ad assumersi la responsabilità di interrompere l'operazione laddove emergano cause di inespellibilità o particolari condizioni di vulnerabilità non rilevate nelle fasi precedenti. Simili evenienze restano comunque una rarità.

La fase che precede l'imbarco è considerata una fase potenzialmente critica dal personale di scorta, al punto che, come sappiamo i rimpatriandi, restano in genere assoggettati a misure di contenzione per tutto questo periodo. Tuttavia, a giudizio dei monitor le persone sono generalmente meno reattive a questo punto della procedura. Alla stanchezza accumulata a causa del risveglio improvviso e del trasbordo forzato in aeroporto, si aggiunge forse un certo sentimento di rassegnazione⁴⁹. Sebbene possa presentarsi ancora qualche episodio di crisi acuta, in particolare al momento dell'imbarco, la procedura volge al termine. L'obiettivo del personale di scorta è completare le operazioni pre-imbarco evitando i tempi morti ed imbarcare tutti il più rapidamente possibile, anche per evitare che l'aereo sosti troppo in aeroporto perdendo la finestra di tempo (o slot nel gergo del trasporto aereo) assegnatagli per il decollo⁵⁰.

3. I modi del rimpatriare

Durante un rimpatrio forzato le persone sono ammanettate per lunghi periodi, immobilizzate, trascinate sottobraccio o sollevate di peso. Gli agenti di scorta sono autorizzati ad utilizzare un misto di forza fisica e strumenti di contenzione meccanica per piegare la resistenza del corpo dei rimpatriandi (Walters, 2018). Il tema dell'uso proporzionato della forza, o delle tecniche utili a minimizzare la necessità di ricorso all'uso della forza, è centrale nella pratica dei rimpatri forzati. La questione è tipicamente affrontata dal punto di vista degli standard che regolano il ricorso a mezzi

⁴⁶ Intervista n. 5, brano n. 22; Intervista n. 7, brano n. 28; Intervista n. 12, brano n. 37.

⁴⁷ Intervista n. 9, brano n. 21.

⁴⁸ Intervista n. 3, brano n. 8; Intervista n. 6, brano n. 38; Intervista n. 8, brano n. 30; Intervista n. 9, brano n. 22.

⁴⁹ Intervista n. 2, brano n. 26; Intervista n. 4, brano n. 24.

⁵⁰ Intervista n. 9, brano n. 21.

di coercizione da parte delle forze di polizia, richiamando i principi di necessità e proporzionalità riconosciuti tanto a livello internazionale che domestico. La forza, si dice, deve essere solo quella strettamente necessaria date le circostanze e proporzionata alla minaccia da fronteggiare, o alla resistenza da vincere, in rapporto agli obiettivi che l'agente persegue. Inoltre, gli strumenti di coazione in dotazione alle forze di polizia, e le regole relative al loro utilizzo, devono essere chiaramente definiti (Casey-Maslen e Connolly, 2017; Martiello, 2019).

Tali principi sono riflessi anche negli standard che regolano le operazioni di rimpatrio. La Direttiva rimpatri nell'autorizzare gli Stati membri a fare ricorso a "misure coercitive", richiama esplicitamente i principi di necessità e proporzionalità, obbligando ad un uso della forza limitato ai casi di individui che si oppongono al rimpatrio e, comunque, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali, della dignità e dell'integrità fisica della persona⁵¹. Essa, inoltre, impone di stabilire garanzie minime per l'esecuzione del rimpatrio forzato alla luce della Decisione 2004/573/CE del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi⁵². Quest'ultima, oltre a richiamare i principi di necessità e proporzionalità, afferma che qualora l'esecuzione del rimpatrio imponga l'uso di un coefficiente di coercizione sproporzionato o comunque lesivo della dignità della persona, l'operazione debba essere interrotta in base al principio secondo il quale "un allontanamento non può essere effettuato ad ogni costo"⁵³.

Il richiamo ai principi di necessità e proporzionalità impone dunque un uso meno intrusivo possibile delle "misure coercitive", sebbene la Direttiva rimpatri non specifichi l'esatto significato della locuzione (Lutz e Maana-nashvili, 2016: 699). Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, misura coercitiva si riferisce "a qualsiasi intervento che sfoci, in maniera efficace e proporzionata, nel rimpatrio dell'interessato"⁵⁴. In base agli standard richiamati dalla Direttiva rimpatri, in caso di uso della forza o di altri mezzi di contenzione fisica devono sempre essere tutelate la dignità e l'integrità fisica della persona, mentre è comunque vietato l'uso di sedativi o di altri

⁵¹ Articolo 8(4), Direttiva 2008/115/EC.

⁵² Articolo 8(5), Direttiva 2008/115/EC.

⁵³ Decisione 2004/573/CE del Consiglio, Allegato: Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea (GU L 261 del 06.08.2004), § 3.2, lettera (b). Tale principio è ripreso anche dalla linea guida n. 17 delle *Twenty Guidelines on Forced Return* adottate dal Consiglio d'Europa (Council of Europe 2005: 48), nonché dai *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* adottati dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR 2014: 39).

⁵⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, *Alexandre Achughbabian v Préfet du Val-de-Marn* (C-329/11), 6 dicembre 2011, § 36.

trattamenti farmacologici non dettati da specifiche esigenze mediche⁵⁵. L'elenco delle misure coercitive o restrittive autorizzate durante le operazioni di rimpatrio dovrebbe comunque sempre essere definito in anticipo.

In Italia la tipologia dei mezzi di coazione in dotazione al personale impegnato nell'esecuzione delle procedure di rimpatrio forzato non è specificata da uno strumento normativo di fonte primaria, ma è rimesso a direttive ministeriali (Ministero dell'interno 2015a: 29), che richiamano esplicitamente la Direttiva rimpatri e la Decisione 2004/573/CE del Consiglio. In particolare, le direttive ministeriali autorizzano l'uso della *Velcro strap handcuff* e del *French body cuff*. La prima è una striscia di tessuto interamente ricoperto di velcro che può essere utilizzata per immobilizzare i polsi, la seconda una cintura che "integrata con accessori in dotazione" consente un controllo graduabile dei movimenti delle braccia e delle mani (Ministero dell'interno 2015a: 29). Tali strumenti di coazione possono essere utilizzati, nel perimetro dell'articolo 53 del Codice penale e degli standard europei, nei confronti di coloro che si oppongono "attivamente" all'allontanamento.

Sul piano operativo, tali standard giuridici si sono tradotti in tentativi di proceduralizzare l'azione degli agenti di polizia. In particolare, oltre a definire i mezzi di coazione consentiti a seconda del tipo di operazione o delle circostanze operative, le istruzioni in uso presso le forze di polizia hanno sostanzialmente trasposto i principi di necessità e proporzionalità in un modello operativo che impone una gradualità nell'uso della forza. Tale modello, sviluppato negli Stati Uniti (Connor, 1991; Palmiotto, 2013) e conosciuto in Italia come "scala del confronto" o "indice di azione" (Martiello, 2019: 67), definisce una scala di progressione nei possibili livelli di reazione, ordinati in base alla criticità della situazione da affrontare, con l'obiettivo di indurre gli agenti ad utilizzare il minimo indispensabile di forza in ciascuna circostanza. In particolare, gli agenti dovrebbero in prima battuta tentare la via del dialogo e del convincimento, ricorrendo a strumenti di coazione meccanica solo in caso di fallimento dell'approccio dialogico. Essi dovrebbero anche essere formati alle tecniche di *de-escalation*, attraverso le quali ridurre l'intensità della resistenza all'azione di polizia in situazioni critiche (Oliva et al., 2010).

I risultati della nostra ricerca suggeriscono che tali standard operativi siano largamente disattesi durante le operazioni di rimpatrio. Tutte le interviste che abbiamo realizzato con i monitor insistono molto sul fatto che i mezzi di contenzione siano utilizzati in maniera sistematica, senza valutazione della necessità e proporzionalità della misura. Talvolta si denuncia anche l'uso di strumenti o procedure non previste dalle istruzioni ministeriali⁵⁶, ma il proble-

⁵⁵ Decisione 2004/573/CE del Consiglio, Allegato: Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea, § 3.2, lettera (b).

⁵⁶ Intervista n. 2, brano n. 64; Intervista n. 7 brano n.61. Si veda anche Garante nazionale (2018a: 15).

ma principale resta quello dell'utilizzo "sistematico"⁵⁷ e "indiscriminato"⁵⁸ delle fascette di velcro. Un utilizzo che sembra il riflesso di "abitudini"⁵⁹ e prassi consolidate, più che delle esigenze concrete del caso specifico. L'autorità di monitoraggio ha ripetutamente rilevato la questione nei suoi report (Garante nazionale, 2018a: 12-13), ricevendo una interessante risposta da parte del Ministero dell'interno. In particolare, secondo il punto di vista ministeriale l'uso generalizzato delle fascette di velcro dipende dalle particolari esigenze operative e condizioni strutturali in cui si svolgono le operazioni collettive di rimpatrio forzato, che impongono la necessità di movimentare un notevole numero di persone potenzialmente oppositive (Ministero dell'interno 2023: 4).

È dubbio che l'approccio precauzionale all'uso delle misure di contenzione sposato dal Ministero possa essere considerato in linea con gli standard esistenti. Le norme definiscono una cornice di possibilità per l'uso dei mezzi di contenzione, ma la decisione deve essere sempre presa in rapporto a circostanze specifiche e ad una valutazione individualizzata. Come sottolinea l'autorità di monitoraggio, il fatto che le operazioni via charter prevedano il rimpatrio di molti stranieri contemporaneamente non vale a giustificare in astratto il ricorso alla contenzione (Garante nazionale, 2018a: 14; 2022: 36). Inoltre, in queste operazioni è sempre presente un numero cospicuo di operatori di polizia, in genere tre per ogni rimpatriando, sufficiente a determinare le necessarie condizioni di sicurezza.

I rilievi dell'autorità di monitoraggio sono senza dubbio pertinenti, ma restano centrati sulla visione "situazionale" dell'uso illegittimo della forza che prevale nella letteratura scientifica sull'argomento (Reiss, 1968; Klinger, 1994; Terril e Mastrofski, 2002; in Italia cfr. Cornelli, 2022). In base a tale prospettiva, l'uso eccessivo o non giustificato della forza dipende in gran parte da decisioni individuali assunte dagli agenti nel quadro della dinamica di azione/reazione che caratterizza tutte le attività operative che implicano una interazione con il pubblico. Gli standard operativi che abbiamo descritto riflettono precisamente tale tentativo di proceduralizzare l'uso della forza. Essi scompongono l'atto di coercizione in una serie di decisioni tecniche relative al quantitativo di forza da applicare e alla tipologia di mezzi da utilizzare che l'agente assume in determinate circostanze di tempo e di luogo (Makaremi, 2018). L'idea è che tali decisioni possano essere oggetto di revisione alla luce dei principi di necessità e proporzionalità, tramite i quali gli agenti possono essere chiamati a rispondere della ragionevolezza del loro operato.

È tuttavia dubbio che i rimedi giurisdizionali abbiano qualche efficacia nel prevenire l'uso eccessivo o non necessario della forza (Cheh, 1995; Ar-

⁵⁷ Intervista n. 5, brano n. 37; Intervista n. 9, brano n. 13; Intervista n. 6, brano n. 27; Intervista n. 7, brano n. 30; Intervista n. 11, brano n. 15.

⁵⁸ Intervista n. 16, brano n. 26.

⁵⁹ Intervista n. 8, brano n. 24.

macost, 2004). Ciò perché è tipicamente molto difficile contestare ex-post la valutazione delle circostanze effettuata dagli agenti. Se si escludono le rare evenienze in cui grossolani errori di valutazione o cattiva fede producono un ‘incidente’ che suscita scandalo pubblico, nella maggior parte dei casi di uso eccessivo o non necessario della forza l’apprezzamento della situazione di pericolo che determina il comportamento degli agenti non viene mai contraddetta dalle risultanze delle inchieste giudiziarie. Questo accade certamente per una serie di motivi pratici, che rendono molto difficile alla vittima ottenere giustizia contro un attore istituzionale che agisce per realizzare un mandato pubblico, ma anche perché l’attenzione rimane circoscritta all’analisi della ragionevolezza della azione dell’agente in rapporto alle specifiche circostanze di tempo e di luogo. Quello che viene analizzato è il frammento temporale in cui si decide di passare all’azione, non il più ampio contesto operativo che mette l’agente nelle condizioni di dover assumere quella decisione. In definitiva, l’approccio situazionale offre l’illusione di poter controllare l’uso della forza, generando un grave errore prospettico. Ci fa credere che il problema della violenza di polizia sia un problema di imperizia o cattiva volontà dei singoli agenti, non un problema ‘organizzativo’ o sistemico.

Il problema non è tanto l’adeguatezza delle decisioni individuali di utilizzare la forza, ma il processo organizzativo che porta gli agenti a trovarsi nelle condizioni di credere di non avere altra soluzione per realizzare i compiti istituzionali loro assegnati se non attraverso il ricorso alla coercizione. Tale prospettiva allo studio della violenza di polizia, emerso più di recente come paradigma alternativo all’approccio “situazionale” (Klockars, 1995; Worden, 1995; Armacost, 2004), parte dal presupposto che gli agenti di polizia, in quanto attori istituzionali, agiscano nel contesto di una serie di vincoli organizzativi che condizionano in maniera significativa l’assunzione di decisioni operative. Essa trova una eco nel cosiddetto “principio di precauzione”, che attiene al dovere delle autorità di pianificare i servizi e le operazioni di polizia in maniera da minimizzare l’eventualità di dover ricorrere alla coercizione (Casey-Maslen e Connelly, 2017: 95)⁶⁰. È appunto su tale dimensione organizzativa, o sistemica, dell’uso della forza nel quadro dei rimpatri forzati che vorremmo concentrarci, una dimensione che peraltro si intravede tra le righe delle risposte inviate dal Ministero all’autorità di monitoraggio.

Sono diversi i fattori che a nostro avviso rendono sistemica la violenza nelle operazioni di rimpatrio. Un aspetto su cui monitor e report dell’autorità di monitoraggio si soffermano ripetutamente è ad esempio quello relativo al

⁶⁰ Il principio è stato per la prima volta affermato dalla Corte europea per i diritti dell’uomo nel caso *McCann and Others v. the United Kingdom* (ricorso n. 27765/09) in rapporto all’uso letale della forza, ma può essere generalizzato all’uso della forza in generale. Si veda anche Corte interamericana dei diritti umani, *Case of Nadege Dorzema et al. v. Dominican Republic*, 24 ottobre 2012.

personale coinvolto nelle operazioni di rimpatrio e alla sua formazione (Garante nazionale, 2017: 117). La tendenza ad affidare le attività di rimpatrio forzato ad unità operative specializzate è tipica di tutti i principali paesi di destinazione e riflette l'idea che l'esecuzione dei rimpatri forzati sia un'attività estremamente delicata, che deve essere affidata a personale in grado di calibrare attentamente il ricorso alla coercizione. In base alle direttive ministeriali il personale impiegato per il servizio di scorta internazionale deve essere abilitato attraverso la frequenza di specifiche attività formative, che prevedono l'addestramento all'uso dei mezzi di contenzione previsti per le operazioni di rimpatrio nel contesto operativo della cabina di un aereo. In particolare, la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza organizza un corso di formazione per il personale della Polizia di Stato da impiegare in servizi di scorta a persone da rimpatriare, di due settimane, presso l'Istituto per Ispettori di Nettuno⁶¹.

Il numero di agenti abilitato ai servizi di scorta è tuttavia insufficiente a rispondere alle esigenze della politica di rimpatrio italiana (Garante nazionale, 2022: 12), in ragione di ciò i dispositivi di scorta internazionale possono essere integrati da personale non abilitato mediante lo specifico corso di formazione. A ciò deve aggiungersi il fatto che il personale impiegato nei servizi di scorta nazionali, per il trasporto delle persone dai CPR verso i luoghi di imbarco, non riceve una specifica formazione. Sebbene il Ministero ritenga che la formazione di base degli agenti garantisca “gli standard minimi del rispetto dei diritti delle persone” (Ministero dell'interno 2023: 2), l'autorità di monitoraggio ha più volte auspicato che tutto il personale coinvolto, a qualsiasi titolo, nei servizi di scorta riceva una formazione specifica (Garante nazionale, 2018a: 6; 2021: 7).

Nelle nostre interviste la differenza tra scorte nazionali e internazionali è stata più volte sottolineata, in particolare per quanto attiene l'approccio all'uso della coercizione. Il personale abilitato ai servizi di scorta internazionale viene invariabilmente descritto come tecnicamente più consapevole nell'uso dei mezzi di coercizione⁶², ma anche meno propenso all'uso della forza⁶³. Si tratta di personale che manifesta maggiore “attenzione”, “empatia”

⁶¹ Per l'addestramento viene anche utilizzato un *mockup* di aeromobile, situato presso l'aeroporto di Fiumicino (Intervista n. 11, brano n. 20; si veda anche Garante nazionale (2017: 117)). L'autorità di monitoraggio considera la formazione ricevuta dagli scortisti internazionali tutto sommato adeguata, seppure troppo centrata sull'uso della forza e dei mezzi di coercizione, “senza un adeguato sviluppo, al di là di un generico richiamo, dei concetti di necessità, ragionevolezza e proporzionalità, che devono sempre accompagnare l'uso” (Garante nazionale, 2017: 123).

⁶² Intervista n. 6, brano n. 24.

⁶³ Intervista n. 8, brano 17; Intervista n. 10, brano n. 19; Intervista n. 12, brano n. 30.

e “sensibilità”⁶⁴, più disposto all’uso di strategie dialogiche. I nostri dati suggeriscono tuttavia che la differenza non risieda tanto nella frequenza con cui si ricorre ai mezzi di contenzione, quanto piuttosto nella maniera in cui la forza viene messa in scena, ostentata. Il personale delle scorte internazionali indossa abiti civili, opera privo dell’arma in dotazione individuale e delle manette di sicurezza. Il personale delle scorte nazionali interviene invece in divisa, indossando le armi e gli altri strumenti di ordinanza, come manette e manganelli (Garante nazionale, 2022: 11), sovente supportato da un contingente in assetto antisommossa formato alle tecniche di gestione dell’ordine pubblico⁶⁵.

L’obiettivo è sempre quello di spostare forzatamente una persona dal punto A al punto B, ma la forza d’urto degli strumenti a disposizione è completamente diversa. L’intenzione è chiaramente quella di incutere timore⁶⁶. Si tratta in gran parte di una messa in scena della forza che serve a far abbandonare ai rimpatriandi ogni proposito di resistenza. La ricerca sulle cause della violenza di polizia sembra tuttavia suggerire che il numero di agenti presenti sulla scena e la dotazione di armi e strumenti di coercizione siano positivamente correlate con una maggiore incidenza di casi in cui viene usata una forza eccessiva o non necessaria (Alpert e MacDonald 2001). Ciononostante, i nostri intervistati sembrano talvolta suggerire che, al di là della formazione ricevuta e della dotazione operativa, anche il personale delle scorte nazionali riesce a far prevalere un approccio dialogico, capitalizzando eventualmente il rapporto umano e la relazione di fiducia costruita nel corso del tempo con un determinato detenuto in un CPR⁶⁷.

Sul complesso intreccio tra relazione di cura e uso forza nelle operazioni di rimpatrio torneremo a breve, quello che vorremmo sottolineare qui è piuttosto come qualsiasi riferimento alle ‘capacità’ o ‘sensibilità’ degli agenti rischi di far perdere di vista la dimensione organizzativa delle procedure di rimpatrio. Ciascun attore entra in gioco in una fase diversa, certo lo fa con il suo bagaglio di competenze specifico, ma è esposto a pressioni ed esigenze diverse. Nelle fasi iniziali, quelle gestite dal personale ordinario, non formato, che si svolgono nei CPR, prevale come sappiamo la fretta e l’improvvisazione. Inoltre, gli agenti che intervengono in questa fase gestiscono il primo anello della catena del rimpatrio forzato, una catena che fa capo ai vertici del corpo cui appartengono. Dato che essi sono parte di una organizzazione che assegna loro dei ruoli, le scelte di comportamento sono determinate dalla maniera in cui l’istituzione definisce la situazione e dai risultati che essa si aspetta i suoi membri producano. Nel caso del lavoro di polizia, la discon-

⁶⁴ Intervista n. 4, brano n. 21; Intervista n. 12, brano n. 18; Intervista n. 5, brano n. 53.

⁶⁵ Intervista n. 9, brano n. 20; Intervista n. 4, brano n. 35.

⁶⁶ Intervista n. 15, brano n. 44.

⁶⁷ Intervista n. 11, brano n. 12.

nessione tra gli standard individuali di comportamento definiti dalle regole relative all'uso della forza e gli obiettivi istituzionali di una organizzazione fortemente gerarchizzata e disciplinare può essere particolarmente evidente. Difficile che un subordinato si assuma la responsabilità di interrompere una operazione di rimpatrio a causa di un atteggiamento recalcitrante della persona da rimpatriare, o di una possibile causa di inespellibilità. Più probabile che la decisione venga delegata al personale specializzato che subentra nelle fasi successive dell'operazione, che, come accennato, sono sovente gli unici che sembrano assumersi la responsabilità di far valere il principio che l'operazione di rimpatrio non debba essere eseguita ad ogni costo.

Quanto le decisioni sull'uso della forza siano condizionate dai luoghi e dai tempi che scandiscono le operazioni di rimpatrio lo abbiamo del resto già visto. C'è ad esempio una chiara interazione tra caratteristiche dei luoghi e modalità esecutive delle operazioni di rimpatrio. Negli aeroporti l'uso di spazi inadeguati induce la polizia a presumere una situazione di rischio (di autolesionismo, di fuga) e dunque ad utilizzare continuamente i mezzi di contenzione (Garante nazionale, 2018a: 13), mentre a bordo dell'aereo le esigenze di sicurezza del volo prevalgono sistematicamente sulle considerazioni relative alla dignità delle persone (Walters, 2016; 2024). La logistica delle operazioni di rimpatrio è inoltre estremamente stringente. Gli agenti sono costantemente incitati a rispettare la tabella di marcia, evitare gli intoppi, far sostare il meno possibile le persone nei CPR, sui pullman, in aeroporto. L'intera procedura di rimpatrio forzato è molto fragile, esposta a continue interruzioni e ostacoli, anche eventualmente a causa del comportamento dei rimpatriandi, o per la presenza di osservatori esterni. Gli agenti sono di conseguenza esposti ad un tipico "doppio messaggio" istituzionale (Armacost, 2004). Il principio che non si debba rimpatriare ad ogni costo è sistematicamente contraddetto dalla pressione informale all'efficienza, laddove efficienza vuol dire rimpatriare il maggior numero di persone possibile, riempiendo i posti prenotati sui vettori di linea o sui charter in attesa sulla pista. La forte pressione politica a realizzare determinati obiettivi produce una pressione istituzionale ad usare mezzi illegittimi. Pressione che si scarica sui livelli inferiori. Il risultato è un aumento della probabilità che le situazioni critiche siano gestite male, violentemente⁶⁸.

Un altro aspetto che emerge dall'analisi empirica delle pratiche di deportazione è che il ricorso alla coercizione sia in gran parte giustificato con l'esigenza di controllare l'autolesionismo dei rimpatriandi, non tanto con la necessità di vincere la loro resistenza attiva, o gestire episodi di vera e propria aggressività⁶⁹. Presentare l'uso della forza come se si trattasse di un gesto umanitario può certamente avere un significato autoassolutorio, ma non

⁶⁸ Intervista n. 2, brano n. 62.

⁶⁹ Intervista n. 1, brano n. 54. Si veda anche Ministero dell'interno (2023: 7).

è tanto questo l'aspetto che più ci colpisce. Ciò che ci interessa è evidenziare come la necessità di evitare che i rimpatriandi manipolino il loro stato di salute per ostacolare il rimpatrio cambi profondamente il significato del ricorso all'uso della forza, riconnettendo l'aspetto più esplicitamente violento delle pratiche di rimpatrio al lavoro di cura che viene svolto per produrre il "corpo deportabile" (Makaremi, 2018; Borrelli e Walters, 2024). Durante un rimpatrio forzato le persone sono certo ammanettate, immobilizzate, perquisite, trascinate sottobraccio o sollevate di peso, ma sono anche visitate, informate (o disinformate), consolate.

Una componente decisiva della procedura di rimpatrio è ad esempio il potere medico. I medici entrano in gioco in diverse fasi della procedura. Accanto al personale medico in servizio presso i CPR, che sono quelli che solitamente redigono il certificato di idoneità al volo, c'è il personale medico del Ministero, che integra il dispositivo di scorta internazionale e ha la responsabilità di monitorare l'uso dei mezzi di coercizione, nonché valutare se persistono le condizioni di salute per svolgere il viaggio. In un certo senso il medico della scorta internazionale è in condizione di "gerarchia funzionale"⁷⁰ rispetto al personale di polizia, dato che potrebbe interrompere l'operazione in qualsiasi momento.

Un aspetto che emerge dalla nostra ricerca è che la valutazione iniziale sull'idoneità al volo inclusa nel fascicolo della persona da rimpatriare sia fatta in modo molto generico⁷¹, talvolta non da un medico del Servizio Sanitario Nazionale⁷². Inoltre, le cartelle cliniche dei rimpatriandi non sono conservate in maniera accurata e i monitor lamentano il fatto che in molti casi le persone vengono caricate su un pullman verso l'aeroporto nonostante gli evidenti problemi psichiatrici, o di tossicodipendenza, senza indicazioni circa le eventuali necessità di continuità terapeutica⁷³. Le carenze della valutazione medica nella prima fase del rimpatrio potrebbero essere compensate nelle fasi successive, quando subentra il personale medico del Ministero. La Direttiva del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022 "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri" ha esplicitamente previsto che una copia della scheda sanitaria sia consegnata al medico del dispositivo di scorta internazionale (Garante nazionale, 2022: 21). Tuttavia, non sembra esserci una comunicazione efficace tra autorità medica dei CPR e medici del Ministero che subentrano nelle fasi successive del rimpatrio⁷⁴. Questi ultimi

⁷⁰ Intervista n. 1, brano n. 38.

⁷¹ Intervista n. 5, brano n. 38; Intervista n. 7, brano n. 22. Si veda anche Garante nazionale (2018a: 16; 2022: 23).

⁷² Intervista n. 2, brano n. 14. Si veda anche Garante nazionale (2022: 22).

⁷³ Intervista n. 9, brani n. 39 e n. 72. Un caso tipico è il rimpatriando tossicodipendente in trattamento metadonico, cui viene somministrata una dose all'inizio dell'operazione e va poi in crisi nel corso del rimpatrio, in particolare se l'operazione è lunga.

⁷⁴ Intervista n. 9, brano n. 37; Intervista n. 7, brano n. 41. Si veda anche Garante nazionale

talvolta dichiarano di non sapere nulla dei rimpatriandi che si trovano innanzi in aeroporto⁷⁵, o di aver ricevuto una documentazione sanitaria lacunosa (Garante nazionale, 2022: 24).

Molti monitor dubitano della neutralità del personale medico⁷⁶. I medici del CPR sono sospettati di volersi liberare dei detenuti più problematici, che vengo messi “il prima possibile sull’aereo”⁷⁷, mentre i medici del Ministero sono accusati di non essere sempre presenti quando vengono applicate misure di contenzione meccanica sui rimpatriandi (Garante nazionale, 2021: 14), o se presenti di essere in qualche modo “voltati dall’altra parte”⁷⁸. Alcuni monitor ritengono che i medici percepiscano il loro ruolo come a servizio della scorta, e dunque funzionale alla realizzazione degli obiettivi dell’operazione di rimpatrio, piuttosto che della salute del rimpatriando.

Quindi non lo so se loro hanno ben chiaro qual è il ruolo. So che sicuramente hanno chiaro qual è che è il loro ruolo rispetto alla finalità dell’operazione, perché il medico che sa che quella persona non la devono riportare indietro al CPR o che cosa, ma deve salire sul volo⁷⁹.

Senza entrare nel merito di queste gravi accuse, il punto cruciale ci sembra che esse evidenzino come la necessità di evitare che il rimpatriando manipoli il proprio stato di salute per impedire la deportazione trasformi il significato di molte delle pratiche di cura che si svolgono nel corso della deportazione (Fekete, 2005; Khosravi, 2009). I medici finiscono così per guardare con diffidenza i rimpatriandi, percependoli come dei ricattatori morali, dei manipolatori pronti ad utilizzare strategicamente il proprio stato di salute e il proprio corpo. Le segnalazioni sanitarie sono dunque sempre sospette, potenzialmente pretestuose e gli standard di professionalità dei medici misurati sulla loro capacità di evitare i raggiri, piuttosto che prestare assistenza⁸⁰.

Un altro aspetto del lavoro di cura diretto a preparare le persone al loro ritorno forzato in patria è relativo al lavoro di comunicazione che viene svolto per convincerle a collaborare alla procedura di rimpatrio e non assumere atteggiamenti oppositivi. In molti paesi la preparazione al rimpatrio comincia molti giorni prima del volo di ritorno e viene svolta dal personale degli enti gestori dei centri di detenzione, impegnati in un costante processo di razionalizzazione e umanizzazione della procedura di rimpatrio (Khosravi, 2009; Backman, 2023). Tale prassi riflette effettivamente quanto stabilito dagli stan-

(2018a: 17).

⁷⁵ Intervista n. 15, brano n. 27.

⁷⁶ Intervista n. 2, brano n. 61. Si veda anche Garante nazionale (2022: 22).

⁷⁷ Intervista n. 9, brano n. 39.

⁷⁸ Intervista n. 3, brano n. 17.

⁷⁹ Intervista n. 3, brano n. 39.

⁸⁰ Intervista n. 4, brano 37; Intervista n. 14, brano n. 10.

dard internazionali, che richiedono che i rimpatriandi siano adeguatamente informati e preparati⁸¹. Rispettare la dignità degli stranieri in ogni fase del rimpatrio significa anche assicurarsi che ricevano informazioni adeguate su quello che sta succedendo, sulla procedura attuata nei loro confronti e i mezzi coercitivi che potrebbero essere usati.

L'approccio italiano è di carattere diametralmente opposto. Esso è centrato sulla pratica dei rimpatri non annunciati, che in molti paesi è utilizzata solo come ultima ratio cui ricorrere quando tutti i tentativi precedenti sono falliti (Borrelli, 2021). Ai rimpatriandi viene sistematicamente tenuta nascosta la data del loro rimpatrio con l'obiettivo di coglierli di sorpresa, alle prime luci dell'alba. Inoltre, durante tutte le fasi del rimpatrio gli è impedito di mettersi in contatto con i loro familiari o legali. Tale prassi è costantemente segnalata come uno dei principali elementi critici delle pratiche di rimpatrio italiane sia dai nostri intervistati che dai rapporti dell'autorità di monitoraggio (Garante nazionale, 2017: 120; 2018a: 242). Non conoscere i dettagli della procedura cui si è assoggettati, non avere informazioni su quello che sta succedendo, sul luogo in cui si sta per essere portati, è una forma di violenza psicologica che alimenta la paura e produce disorientamento. In ultima analisi, umilia le persone con l'obiettivo di ridurle ad un oggetto a disposizione delle autorità (Walters, 2018).

Ciononostante, tale prassi viene esplicitamente rivendicata dal Ministero come necessaria per non meglio precisate esigenze "operative" e di "sicurezza" (Ministero dell'interno, 2021: 4; 2023: 5), che evidentemente hanno a che fare con la necessità di fiaccare la potenziale resistenza dei rimpatriandi. È certamente discutibile che supposte esigenze operative e di sicurezza possano prevalere sulla dignità delle persone, ma anche qualora fossimo disposti a concederle, occorre domandarsi quale sia l'impatto di una simile prassi operativa. Le risultanze della nostra indagine empirica convergono nel suggerire che la carenza di informazioni, l'inganno, l'impossibilità di comunicare, aumentino lo stress cui sono sottoposti i rimpatriandi, con conseguente maggiore probabilità di eventi critici (Garante nazionale, 2022: 17)⁸². Sotto tutti i punti di vista, non si tratta di un approccio efficiente sul piano della minimizzazione del rischio di dover ricorrere all'uso della forza (Garante nazionale, 2021: 10).

In Italia si investe poco o nulla nella preparazione del rimpatrio, nelle strategie di comunicazione e dialogo. Laddove un approccio di questo tipo viene tentato, è fatto in maniera improvvisata, quando si verifica qualche in-

⁸¹ Le *Twenty Guidelines on Forced Return* del Consiglio di Europa stabiliscono che "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" e che questi "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" (Council of Europe 2005: 44).

⁸² Intervista n. 7, brano n. 26.

cidente o nelle fasi più dure e stressanti della procedura. In queste occasioni si può cercare di entrare in confidenza con i rimpatriandi, provare a dare l'impressione di un atteggiamento benevolo, non ostile. In certe fasi della procedura si può fare ricorso al personale degli enti gestori, che hanno già costruito una relazione con i rimpatriandi, meglio ancora se si tratta dei mediatori sovente a loro volta di origine immigrata (Khosravi, 2009). Tuttavia, è difficile che alle prime luci dell'alba sia presente personale specializzato nei CPR, a tentare il primo approccio nei moduli detentivi sono gli operatori del turno di notte⁸³. Nelle fasi successive è il personale di scorta che deve fare appello alle sue personali doti comunicative, provando ad allacciare una relazione con i rimpatriandi. Come ciò possa avvenire in assenza di mediatori è tuttavia un tema su cui i nostri intervistati⁸⁴ e i report dell'autorità di monitoraggio si interrogano costantemente (Garante nazionale, 2021: 8; 2022: 11). È dubitabile che la "buona volontà"⁸⁵ degli operatori possa sopperire alle barriere linguistiche. D'altra parte, le tecniche di de-escalation richiedono tempo. Alla fine, l'operazione "deve continuare"⁸⁶, ad un certo punto "si deve chiudere, e si chiude"⁸⁷.

Poi l'altro problema grosso della de-escalation è che per fare de-escalation ci vuole tempo, non bisogna avere fretta: e questo purtroppo è un elemento che non c'è nelle operazioni di rimpatrio forzato, che sono caratterizzate da ritmi frenetici, accelerazione continua, cambi di fase. Quindi anche questo è un problema: non si dà tempo alle persone di elaborare le notizie, c'è sempre invece la fretta che impera⁸⁸.

4. La violenza sistemica delle operazioni di rimpatrio

In conclusione, è solo nel più complesso contesto delle operazioni di rimpatrio che si può leggere la dinamica situazionale che porta all'uso della forza e, dunque, valutarne eventualmente necessità e proporzionalità. Misure che appaiono necessarie se ci si concentra sullo specifico incidente che le determina, appaiono in una luce completamente diversa se si prendono in considerazione le scelte operative fatte dal Ministero. Molte volte la situazione si surriscalda per la sorpresa e il disorientamento che essa ingenera (Garante nazionale, 2021: 8), per l'impossibilità di comunicare, per il timore di perdere i propri beni nelle fasi concitate del rimpatrio, per l'umiliazione di una per-

⁸³ Intervista n. 13, brano n. 19; Intervista n. 15, brano n. 18.

⁸⁴ Intervista n. 7, brano n. 60; Intervista n. 9, brano n. 30; Intervista n. 15, brano n. 23.

⁸⁵ Intervista n. 7, brano n. 60.

⁸⁶ Intervista n. 7, brano n. 26.

⁸⁷ Intervista n. 12, brano n. 44; Intervista n. 5, brano n. 11.

⁸⁸ Intervista n. 7, brano n. 59.

quisizione particolarmente invasiva o di una misura di contenzione percepita come ingiustificata⁸⁹. Anche il tema della proporzionalità delle misure adottate può essere visto in una luce differente. Questa non viene infatti calibrata in relazione all'effettivo coefficiente di resistenza che si tratta di vincere, ma alle esigenze della complessa logistica delle operazioni di rimpatrio. Il ricorso alle misure di coercizione è pervasivo, costante, onnipresente, in certi casi anche esplicitamente ostentato attraverso la schiacciante superiorità numerica delle scorte, o la presenza di personale in assetto antisommossa⁹⁰. Essere costantemente esposti al potere coercitivo dello Stato e a continue invasioni della propria sfera personale ha un potente effetto simbolico. Contenzione fisica, fascettatura, perquisizioni personali invasive, umiliano i rimpatriandi rendendoli più malleabili. Oppure alimentano il senso di disperazione, la percezione che comportamenti fortemente distruttivi siano l'unica strategia per resistere al processo di oggettivazione.

C'è qualcosa che non può essere accomodato dai nostri standard giuridici ed etici quando gli individui sono sistematicamente ridotti ad avere l'autolesionismo come unica strategia di resistenza. Quando la coercizione e la contenzione possono essere presentate e giustificate come misure protettive, di cura. Quando gli individui, colti di sorpresa e disorientati, reagiscono d'istinto e vengono di conseguenza trattati come esseri assolutamente inaffidabili e imprevedibili. La coercizione insita nelle procedure di rimpatrio forzato non può essere ridotta solo ad una questione di appropriatezza e ragionevolezza. Forse dovremmo cambiare profondamente la maniera di interpretare il ruolo della violenza nelle pratiche di rimpatrio. La violenza non è una devianza, un accidente, un elemento eccezionale e disfunzionale, ma è una componente strutturale e pervasiva del funzionamento della procedura di rimpatrio. Guardare alla violenza come un dato strutturale, consente anche di evitare di individualizzarla, di cercarne le cause nel comportamento dei singoli, nella loro impreparazione.

Per meglio inquadrare la violenza normalizzata e proceduralizzata delle procedure di rimpatrio si potrebbe ricorrere alla nozione di violenza "obiettiva" di Slavoj Žižek (2008). A differenza della violenza soggettiva, che è perpetrata da un agente chiaramente identificabile, la violenza obiettiva non è facilmente identificabile o imputabile a qualcuno, ma rappresenta sovente la condizione di possibilità per il moltiplicarsi delle forme soggettive di violenza. In questo senso, il concetto di violenza 'obiettiva', o sistemica, differisce dal concetto di violenza "strutturale", cui fa riferimento Galtung (1969). In quest'ultimo caso il riferimento è all'interazione tra particolare condizione di svantaggio o marginalità sociale e vulnerabilità degli individui. Per quanto ci sia una certa dose di violenza strutturale nelle politiche di rimpatrio,

⁸⁹ Intervista n. 9, brano n. 47.

⁹⁰ Intervista n. 1, brano n. 48; Intervista n. 6, brano n. 47; Intervista n. 8, brano n. 15.

dato che esse funzionano in maniera fortemente selettiva, nei confronti di certe categorie di individui che in ragione della loro posizione giuridica e sociale particolarmente precaria, sono maggiormente deportabili (Radziwi-nowiczówna, 2022), il concetto di violenza obiettiva ci pare più adatto ad inquadrare l'effetto di alcuni fattori organizzativi specifici delle procedure di rimpatrio forzato.

Nonostante alcuni abbiano criticato tale nozione proprio nella misura in cui tale forma di violenza non sembra poter essere imputata all'azione colpevole, consapevole, di qualche attore sociale (van del Linden, 2012), dal nostro punto di vista parlare di violenza obiettiva, o sistemica, è utile precisamente perché consente di aggirare il problema della prova delle responsabilità individuale. Problema che è ad esempio centrale nell'idea di violenza soggettiva e rappresenta lo scoglio su cui spesso si infrange ogni tentativo di controllare l'uso eccessivo della forza da parte della polizia. Se la violenza obiettiva è una forma di violenza organizzata, anziché cercare le responsabilità individuali è necessario focalizzarsi su quegli aspetti dell'agire organizzativo che favoriscono, rendono possibile, normalizzano la violenza soggettiva, trasformandola in una componente strutturale di un processo.

5

LE PRATICHE DI MONITORAGGIO

Sommario

1. Il monitoraggio dei rimpatri nel diritto internazionale – 2. Il monitoraggio dei rimpatri forzanti nel diritto della UE – 3. Il sistema di monitoraggio italiano – 4. I modi del monitorare – 4.1. Analisi documentale – 4.2. Osservazione – 4.3. Colloqui informali – 5. Quale stile di monitoraggio?

Gli Stati hanno il diritto di rimpatriare le persone che soggiornano irregolarmente, inclusi i richiedenti asilo le cui domande di protezione sono state respinte. Tuttavia, tale prerogativa può essere esercitata a precise condizioni. In primo luogo, è necessario che le esigenze individuali di protezione siano state adeguatamente valutate, in modo da evitare che l'eventuale rimpatrio esponga la persona a rischio di danni gravi o persecuzioni. In secondo luogo, le procedure di rimpatrio dovrebbero essere condotte in modo da consentire un rientro dignitoso, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona. In terzo luogo, le eventuali partnership con paesi terzi in materia di rimpatrio dovrebbero offrire sufficienti garanzie circa la tutela dei diritti fondamentali delle persone assoggettate a procedure di rimpatrio. Il monitoraggio della politica di rimpatrio è dunque cruciale per garantire la tutela dei diritti delle persone da rimpatriare.

Nel contesto del diritto internazionale, il monitoraggio è uno dei diversi strumenti di protezione dei diritti umani, vale a dire dei meccanismi istituzionali chiamati a garantire che gli Stati rispettino gli obblighi assunti con la ratifica di un trattato internazionale (Gori, 2013). Il concetto di 'protezione' è tuttavia molto ampio. In linea generale, esso si usa per riferirsi a tutte le attività il cui obiettivo sia favorire il rispetto dei diritti umani. Più in particolare, si può intendere per protezione, o tutela dei diritti umani, ogni attività che mira a prevenire, interrompere o offrire un rimedio o riparazione per specifiche violazioni dei diritti umani (Howen, 2007: 36). Come suggerisce tale definizione, gli strumenti di protezione dei diritti possono avere natura diversa.

Una prima distinzione è tra meccanismi giurisdizionali e meccanismi non giurisdizionali (Gori, 2013; Smith, 2014). I meccanismi di natura giurisdizionale sono indispensabili, dato che assicurano un rimedio a chiunque abbia subito una violazione di un diritto (Shelton, 2015), anche se la loro efficacia rimane in gran parte limitata. Da un lato, infatti, gli Stati hanno pochi incentivi a sanzionare a livello domestico il mancato rispetto dei diritti umani, dall'altro è raro che essi accettino di vedere sanzionata da una corte sovranazionale la loro attività amministrativa (Hathaway, 2002). Si tratta inoltre di strumenti che agiscono ex-post facto, su singole violazioni, senza essere in

grado di incentivare il cambiamento politico in caso di violazioni sistematiche. Questa la ragione per cui gli strumenti giurisdizionali di protezione devono essere accompagnati da meccanismi di natura non-giurisdizionale (De Schutter, 2010: 731) che, pur non essendo dotati dell'autorità di assumere decisioni vincolanti, consentono di valutare il livello di tutela accordato ai diritti in un certo contesto e collaborare con le autorità per migliorarlo.

L'azione dei meccanismi non giurisdizionali di protezione è tipicamente preventiva. Il loro obiettivo è impedire future violazioni supportando gli Stati nell'individuare i problemi di tutela dei diritti (De Beco, 2010: 11). Allo scontro giudiziario, si sostituisce il dialogo e la cooperazione. Per richiamare le parole incluse nel primo *general report* del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), l'attività di protezione non giurisdizionale dei diritti mira ed evitare l'insorgere di conflitti con le autorità statali, aiutandole ad individuare la differenza che passa tra un'attività amministrativa accettabile e una inaccettabile (Morgan, 2001: 6).

Uno dei principali strumenti di protezione non giurisdizionale dei diritti è appunto il monitoraggio. Secondo la definizione inclusa nel manuale sul monitoraggio dei diritti umani pubblicato dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, il concetto di 'monitoraggio' si riferisce all'attività di "raccolta, verifica e utilizzo delle informazioni per affrontare problemi relativi alla tutela dei diritti umani" (OHCHR, 2001). Tale attività può essere svolta osservando eventi (ad esempio, elezioni, procedimenti giudiziari, manifestazioni), raccogliendo testimonianze da informatori privilegiati, o anche effettuando visite sul campo. Il monitoraggio è dunque essenzialmente un'attività di documentazione volta a stimolare un processo di cambiamento istituzionale. Attraverso i loro report, gli organismi di monitoraggio identificano le cause della violazione dei diritti umani, stimolando le istituzioni al cambiamento delle loro prassi amministrative (De Beco, 2012: 10; De Beco, 2010: 50). In alcuni casi, tuttavia, l'attività di monitoraggio può anche avere una efficacia preventiva diretta, in particolare quando il meccanismo di monitoraggio si basa sulla presenza sul campo dei monitor. In questi casi si ritiene che la semplice presenza sul campo possa avere l'effetto di interrompere la violazione dei diritti, inducendo ad un mutamento immediato delle prassi amministrative (O'Flaherty, 2007: 11; Howen, 2007: 41).

La presenza o meno sul campo dei monitor cambia anche la metodologia di monitoraggio. Quando sono presenti sul campo i monitor sono chiamati all'osservazione diretta delle prassi amministrative o di determinati contesti istituzionali considerati a rischio, in altri casi la loro attività di monitoraggio si basa solo sulla raccolta di dati, informazioni e testimonianze da fonti con una conoscenza più o meno diretta della situazione da monitorare. A livello internazionale, il sistema di protezione dei diritti centrato sulle Nazioni Unite è prevalentemente basato su meccanismi di monitoraggio con una scarsa presenza sul campo. Ad esempio, tanto il meccanismo della revisione perio-

dica universale gestito dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, che i meccanismi di monitoraggio gestiti dai principali *treaty bodies* si basano sull'obbligo da parte degli Stati di inviare report periodici, che sono poi oggetto di valutazione da parte dell'organismo di monitoraggio attraverso il confronto con altre fonti di informazione (Smith, 2014: 862; De Schutter, 2010: 79; Dimitrijevic, 2001)¹.

Un modello di monitoraggio basato prevalentemente sulle visite sul campo è invece quello sviluppato dal Consiglio d'Europa, come strategia per dare effetto alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Morgan, 2001; Smith, 2014). Questo modello ha ispirato anche il lavoro *Subcommittee on Prevention* istituito all'ombra del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, entrato in forza nel 2006 (De Beco, 2010: 46; Smith, 2014: 864). Negli ultimi anni anche i meccanismi di monitoraggio delle Nazioni Unite stanno intensificando la loro presenza sul campo. Le cosiddette procedure speciali istituite dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite intraprendono sempre più spesso visite sul campo, specialmente quando il loro mandato è relativo alla situazione in paese specifico (De Schutter, 2010: 893); mentre l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha incrementato il ricorso a missioni sul campo, dapprima nell'ambito delle missioni di pace e poi anche in maniera indipendente (Martin, 2001; O'Flaherty, 2007). A differenza del CPT, tuttavia, le attività sul campo degli altri organismi di monitoraggio dei diritti sono soggette a numerose restrizioni, tra cui anche il consenso dello Stato che è oggetto di visita (Morgan, 2001: 4).

Un'altra importante distinzione tra i diversi meccanismi di protezione è quella tra procedure di natura 'politica', in cui l'attività di monitoraggio è svolta da un organismo composto dai rappresentanti degli Stati che svolge una funzione di controllo *peer-to-peer*, e organismi 'tecnici' composti da membri indipendenti, che agiscono sulla base di un mandato ricevuto in base alle loro specifiche competenze in materia (Gori, 2013; Smith, 2014). L'architettura del sistema di protezione dei diritti umani si caratterizza per una complessa combinazione di meccanismi di tutela di natura politica e tecnica. Ad esempio, la maggior parte dei meccanismi di monitoraggio dei più importanti trattati internazionali in materia di diritti umani è centrata sul ruolo svolto da organismi in cui siedono esperti nominati dagli Stati, mentre il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite è un organismo di natura intergovernativa, che può avvalersi del contributo di organi tecnici per il monitoraggio in specifiche aree tematiche (le cosiddette procedure speciali).

¹ Il sistema basato sul *reporting* è tuttavia considerato poco soddisfacente. I report inviati dagli Stati sono infatti troppo generici, limitandosi a menzionare la legislazione adottata, anziché offrire una analisi delle prassi statali, sulle quali mancano del resto dati empirici affidabili (De Beco, 2010: 51).

Un'architettura simile è riprodotta a livello regionale dal sistema di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa (De Beco, 2012).

Una ultima distinzione che merita di essere menzionata è quella tra *case monitoring* e *situation monitoring* (Faye Jacobsen, 2008: 9; De Beco, 2010: 53; O'Flaherty, 2007: 11). Nel primo caso l'attività di monitoraggio è centrata su un singolo evento, o una serie di casi specifici, ed implica un'attività di documentazione prevalentemente orientata alla raccolta di dati di natura qualitativa tramite l'osservazione, la raccolta di testimonianze, di documenti. In questi casi, gli organismi di monitoraggio possono eventualmente raccordarsi con gli organismi giurisdizionali, cui i singoli episodi di violazione dei diritti possono essere segnalati, o intervenire in un procedimento giudiziario già in corso per contribuire alla documentazione del caso. Nel caso del *situation monitoring*, gli organismi di monitoraggio si occupano di osservare il livello di tutela dei diritti in un'area geografica, o nell'ambito di un settore dell'azione amministrativa, documentando eventuali violazioni ricorrenti dei diritti umani. Non essendo un'attività centrata su singoli episodi, solitamente l'azione di documentazione si svolge producendo analisi di ampio respiro basate sull'uso di indicatori quantitativi. Ciò non esclude naturalmente il ricorso a strumenti di analisi e documentazione di tipo qualitativo, dato che anche i dati raccolti attraverso osservazione o testimonianze, se sistematizzati, possono agevolmente essere trasformati in indicatori che consentono di analizzare l'andamento di un fenomeno.

Tra i due modelli di monitoraggio non è forse possibile tracciare una distinzione molto chiara. In particolare, quando il meccanismo di monitoraggio si basa sulla presenza sul campo dei monitor, anche il *situation monitoring* può occasionalmente evolvere in *case monitoring*, nel senso che i monitor possono venire a conoscenza di una situazione specifica che decidono di prendere in carico direttamente (Howen, 2007: 41). Ad esempio, il CPT, che come accennato è l'organismo di monitoraggio dei diritti umani con la maggiore presenza sul campo, pur avendo tra i suoi compiti fondamentali quello di supportare gli Stati nell'attuazione della Convenzione europea contro la tortura, nel corso delle visite sul campo può osservare violazioni in atto che possono portarlo a formulare osservazioni immediate alle autorità competenti². Naturalmente in questi casi il ruolo del monitor cambia profondamente. Da osservatore imparziale il cui obiettivo principale è quello di documentare e raccogliere informazioni sulle prassi amministrative, il monitor si trasforma in qualcuno chiamato a documentare singole violazioni, trasformandosi in un *advocate*, qualcuno che interferisce con l'azione amministrativa eventualmente anche interrompendola, facendosi direttamente carico delle esigenze di protezione di singoli individui (Horowitz, 2009: 29).

² Articolo 8(5), Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

Quando si parla di monitoraggio nel contesto delle politiche di rimpatrio, ci si riferisce tipicamente ad una attività di tipo non giurisdizionale diretta a verificare che le operazioni di rimpatrio forzato siano eseguite in maniera rispettosa dei diritti dei rimpatriandi. Si tratta dunque di un tipico caso di *situation monitoring* il cui obiettivo primario è di natura essenzialmente preventiva. Attraverso l'attività di documentazione, e le raccomandazioni che ne conseguono, il meccanismo di monitoraggio dovrebbe servire a rafforzare la tutela dei diritti nelle operazioni di rimpatrio, inducendo un cambiamento nelle pratiche amministrative. Qualora l'attività di monitoraggio si svolgesse anche attraverso l'osservazione e la presenza sul campo dei monitor, questa potrebbe avere anche una efficacia preventiva immediata e diretta, nel senso che le autorità monitorate agirebbero nella consapevolezza di essere sotto osservazione e i monitor avrebbero l'opportunità di individuare ed eventualmente impedire specifiche violazioni dei diritti. Naturalmente, i costi di un meccanismo di monitoraggio centrato sull'osservazione e la costante presenza sul campo dei monitor sono difficilmente sostenibili, a meno che questo non sia previsto come un'attività obbligatoria cui le medesime autorità statali devono contribuire.

Nelle pagine che seguono cercheremo di descrivere come il meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati è disegnato a livello normativo ed implementato in Italia, descrivendo in particolare le prassi adottate dall'Autorità di monitoraggio dei rimpatri forzati italiana. Oltre a rappresentare la prima ricerca empirica sull'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati, il nostro studio offre l'opportunità di riflettere sulla metodologia di monitoraggio, gettando luce su un aspetto tradizionalmente trascurato dalla letteratura scientifica sugli organismi di monitoraggio dei diritti umani. In particolare, cercheremo di illustrare quale modello di monitoraggio emerga dalle prassi dell'Autorità di monitoraggio dei rimpatri forzati italiana, soffermandoci sulla questione del difficile equilibrio tra un modello più orientato al *situation monitoring*, cui sembrano rimandare gli standard esistenti, e uno più ispirato al *case monitoring*, verso il quale la prassi sembra orientare l'attività dei monitor.

1. Il monitoraggio dei rimpatri nel diritto internazionale

A livello internazionale non esistono obblighi specifici che impongano agli Stati di istituire un meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. Esistono naturalmente diversi organismi di tutela dei diritti umani, alcuni dei quali hanno un mandato che può essere agevolmente esteso alla tutela dei gli stranieri assoggettati alle procedure di rimpatrio.

Ad esempio, alcune delle cosiddette procedure speciali del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite hanno un mandato che tocca chiaramente il tema delle politiche di rimpatrio, come ad esempio il Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (*Working Group on Arbitrary Detention*) o lo *Special*

Rapporteur per i diritti umani dei migranti. Tutti i principali trattati in materia di tutela dei diritti umani hanno poi un meccanismo di monitoraggio centrato sul ruolo dei cosiddetti *treaty bodies* (Grover, 2012), ai quali gli Stati devono relazionare periodicamente. Tra i meccanismi di monitoraggio istituiti all'ombra dei trattati, quello che assume maggiore rilevanza per la tutela dei migranti assoggettati a procedure di rimpatrio è senza dubbio il meccanismo previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, il cui protocollo opzionale del 2002 ha portato all'istituzione del Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura e dei meccanismi preventivi nazionali contro la tortura (*National Prevention Mechanisms*, NPM) cui è attribuito il mandato di monitorare tutti i luoghi in cui gli individui sono privati della libertà, incluso nel quadro delle operazioni di rimpatrio forzato.

Un'architettura simile possiede il sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali centrato sul ruolo del Consiglio d'Europa. Quest'ultimo, oltre che per la presenza del più sviluppato organismo di tutela giurisdizionale dei diritti, si qualifica per la presenza di un articolato sistema di monitoraggio non giurisdizionale dei diritti centrato sia su organismi con un mandato specifico, o *treaty based*, che su organismi con un mandato più generale. Tra quelli che assumono maggiore rilevanza per il monitoraggio dei rimpatri forzati vi è senza dubbio il CPT, cui come accennato è anche attribuita la prerogativa di svolgere visite sul campo in tutti i luoghi di detenzione (Morgan, 2001; Kicker, 2012).

Nell'espletare le loro funzioni di monitoraggio, gli organi di tutela dei diritti raccolgono sovente le loro raccomandazioni sotto forma di linee guida o cataloghi di buone pratiche, che pur non avendo forza vincolante sono dotate di una certa autorevolezza, al punto da essere talvolta richiamate come guida per l'esatta interpretazione degli obblighi degli Stati da parte di organi giurisdizionali di tutela dei diritti³. Alcuni di questi cataloghi suggeriscono esplicitamente agli Stati di istituire un meccanismo di monitoraggio dei rimpatri forzati. Così, ad esempio, i principi e le linee guida sulla tutela dei diritti umani ai confini e sulla protezione dei diritti umani dei migranti in situazioni di vulnerabilità, pubblicati rispettivamente nel 2014 e nel 2018 dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani⁴, o ancora il report dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti⁵. A livello europeo, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha

³ Alcuni definiscono tali standard come norme sviluppate dai *treaty bodies* (Polakiewicz, 2005: 256).

⁴ Le linee guida sui rimpatri stabiliscono che gli Stati devono assicurare e facilitare "independent monitoring of preremoval processes, return processes, and reception of migrants in receiving States to guarantee they are carried out in accordance with international human rights law and standards including for the prevention of torture and ill-treatment and refoulement" (OHCHR, 2014: 40). Tale principio è richiamato anche in OHCHR, 2018: principio n. 6.

⁵ Il rapporto afferma che "returning and receiving States should establish independent

pubblicato nel 2005 le *Twenty Guidelines on Forced Return*, in cui sono illustrati gli standard che i paesi aderenti dovrebbero mantenere per esercitare la loro politica di rimpatrio in maniera rispettosa dei diritti e della dignità dei rimpatriandi. In particolare, la linea guida n. 20 raccomanda agli Stati di “implementare un sistema efficace per monitorare i rimpatri forzati”, suggerendo che ciascuna operazione di rimpatrio dovrebbe essere “completamente documentata” (Council of Europe 2005: 56).

2. Il monitoraggio dei rimpatri forzanti nel diritto della UE

Il quadro normativo in materia di politiche di rimpatrio a livello europeo è ormai dettato prevalentemente dal diritto della UE. Alla crescita del ruolo del diritto e della politica UE in materia di rimpatrio non ha tuttavia fatto seguito lo sviluppo di un adeguato sistema di monitoraggio, che a giudizio del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esiliati (ECRE, 2022) rimane eccessivamente frammentato tra attori e processi differenti.

In particolare, il diritto della UE ha istituito due diversi meccanismi di monitoraggio delle politiche di rimpatrio. Il primo è quello previsto dal meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che è stato di recente riformato⁶, l'altro è quello previsto dalla Direttiva rimpatri. Da ultimo, l'espandersi del mandato dell'agenzia Frontex anche all'area della cooperazione in materia di rimpatri forzati ha portato allo sviluppo di un sistema di monitoraggio delle operazioni congiunte di rimpatrio coordinate dall'Agenzia. Tale sistema si sta imponendo come uno *standard setter* anche per i sistemi di monitoraggio nazionali che i paesi membri hanno l'obbligo di implementare in esecuzione della Direttiva rimpatri.

Il meccanismo di valutazione e di monitoraggio di Schengen è stato istituito nel 2013 e nel 2014 esteso anche al monitoraggio delle politiche di rimpatrio. Sebbene il suo obiettivo primario sia quello di valutare l'effettiva implementazione dell'*acquis* di Schengen, il regolamento prevede che si debba prestare attenzione anche al rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate dall'azione amministrativa dei paesi membri⁷. In particolare, nel campo della politica di rimpatrio il meccanismo dovrebbe valutare sia l'efficacia dei sistemi di rimpatrio nazionali, che il rispetto dei diritti fondamentali

mechanisms to monitor human rights in pre-removal and return processes and after migrants return” (Human Rights Council 2018: 16).

⁶ Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio del 9 giugno 2022 sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013 (GU L 160 del 15.6.2022).

⁷ Considerando n. 11, Regolamento (UE) 2022/922.

nel corso delle operazioni di rimpatrio (European Parliament, 2020: 51). Tale meccanismo di monitoraggio è un tipico meccanismo di natura ‘politica’, centrato sul principio del controllo reciproco tra Stati. Esso è coordinato dalla Commissione e coinvolge una serie di organismi di natura intergovernativa, tra cui il più importante è senza dubbio lo *Schengen Committee* in cui siedono rappresentanti statali. L’esito dell’attività di monitoraggio è un rapporto adottato dalla Commissione che può imporre ai paesi membri interessati l’implementazione di un piano d’azione. I report di valutazione sono classificati, anche se condivisi con il Parlamento europeo.

Il principale problema di tale meccanismo non risiede tanto nella sua natura ‘politica’, diversi meccanismi di monitoraggio a livello internazionale hanno infatti un carattere simile, quanto piuttosto nel fatto che il suo obiettivo primario non sia la tutela dei diritti fondamentali, ma l’efficacia dell’azione statale. L’esigenza di amplificare l’efficacia dell’azione statale in materia di rimpatrio è sovente in diretta contraddizione con l’obiettivo di tutelare i diritti fondamentali dei rimpatriandi. Un altro aspetto critico è legato al fatto che esso non preveda un monitoraggio costante dell’azione statale. I paesi membri sono valutati una volta per ciascun ciclo di monitoraggio, della durata di sei anni. In caso di ‘gravi carenze’ si possono effettuare visite non preannunciate e il Consiglio può, su proposta della Commissione, adottare raccomandazioni urgenti che il paese membro deve implementare. In ogni caso, non si tratta di un meccanismo di monitoraggio basato sulla sistematica presenza sul campo dei monitor.

A differenza del meccanismo di valutazione e di monitoraggio di Schengen, la Direttiva rimpatri prevede all’articolo 8(6) l’obbligo da parte degli Stati di istituire un sistema permanente di monitoraggio dei rimpatri forzati. La previsione, che si deve ad un emendamento del Parlamento europeo ispirato dalla linea guida n. 20 delle *Twenty Guidelines on Forced Return* del Consiglio d’Europa, ha l’obiettivo di istituire un meccanismo di controllo integrato che aiuti gli Stati a correggere le inadeguatezze delle pratiche di rimpatrio (Lutz e Maananashvili, 2016: 701). La Direttiva rimpatri non specifica tuttavia le caratteristiche che tale meccanismo dovrebbe possedere, limitandosi a dire che esso deve essere ‘efficace’. È stato solo con il Manuale comune sui rimpatri adottato nel 2015, e poi rivisto nel 2017⁸, che la Commissione ha precisato i caratteri che tale meccanismo di monitoraggio dovrebbe possedere.

In particolare, il Manuale comune stabilisce che il meccanismo di monitoraggio deve essere tenuto distinto dagli ordinari mezzi di tutela giurisdizionale e dai sistemi di controllo dell’efficienza delle politiche di rimpatrio. Il suo

⁸ Raccomandazione (UE) 2017/2338 della Commissione, del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell’espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (GU L 339 del 19.12.2017).

obiettivo è dunque quello di un tipico meccanismo di protezione non giurisdizionale dei diritti, vale a dire quello di svolgere un'azione di tutela preventiva, contribuendo “ad allentare il clima di tensione” e a “individuare e correggere tempestivamente le eventuali carenze”⁹. Il meccanismo, che si basa sull'osservazione diretta delle operazioni di rimpatrio da parte dei monitor, deve necessariamente coprire tutte le fasi del rimpatrio, ad esclusione della fase successiva al rimpatrio (c.d. *post-return stage*). Non è tuttavia obbligatorio monitorare tutte le operazioni eseguite, ma anche solo un campione¹⁰. Ad implementarlo dovrebbe in ogni caso essere chiamata un'autorità indipendente, comunque distinta dall'autorità che esegue le operazioni di rimpatrio, la cui funzionalità operativa deve essere garantita dai paesi membri¹¹.

Le previsioni della Direttiva rimpatri hanno avuto un impatto anche sull'attività svolta dalla Agenzia europea Frontex. Come sappiamo, infatti, sin dal 2017, con l'approvazione del regolamento (EU) 2016/1624, poi sostituito dal regolamento (EU) 2019/1896, l'Agenzia ha acquisito nuove prerogative nel campo della politica di rimpatrio, essendo autorizzata ad organizzare diverse tipologie di operazioni di rimpatrio congiunto. In base all'articolo 50(5) del regolamento (EU) 2019/1896, le operazioni di rimpatrio coordinate dall'Agenzia devono essere monitorate in accordo con quanto previsto dalla Direttiva rimpatri. A svolgere attività di monitoraggio in questo caso non è tuttavia un organismo indipendente, ma un pool di monitor operante sotto la direzione del Responsabile per la tutela dei diritti fondamentali dell'Agenzia. Il pool, che è stato nel suo primo embrione costituito sin dal 2017, consisteva nel 2023 di 66 monitor indicati dai paesi membri, più 6 monitor appartenenti allo staff dell'Agenzia (Frontex, 2023: 3).

Il compito essenziale dei monitor è quello di osservare, analizzare e riferire se l'operazione di rimpatrio è stata condotta in modo umano, rispettoso della dignità della persona e in conformità con i diritti fondamentali, potendo eventualmente indirizzare ‘raccomandazioni’ agli Stati interessati¹². A tal fine, i monitor dovrebbero avere accesso “a tutte le informazioni rilevanti riguardanti l'operazione di rimpatrio”, alle persone da rimpatriare, nonché a tutti gli spazi e i luoghi utilizzati per l'esecuzione dell'operazione di rimpatrio¹³.

⁹ Raccomandazione (UE) 2017/2338, § 8.

¹⁰ Non sono invece fornite indicazioni su come tale campione dovrebbe essere selezionato. Il Manuale comune non pare richiedere un approccio metodologicamente accorto, suggerendo che anche una selezione “casuale” sia legittima, purché l'intensità del monitoraggio si sufficiente a garantire “l'efficienza complessiva” del meccanismo (Raccomandazione (UE) 2017/2338, § 8.6).

¹¹ Raccomandazione (UE) 2017/2338, § 8.5.

¹² Articolo 15, *Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex* (2018).

¹³ Articolo 16(1), *Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex* (2018).

L'esito dell'attività di monitoraggio è essenzialmente un report, indirizzato al Direttore esecutivo e al Responsabile per i diritti fondamentali dell'Agenzia, nonché alle autorità nazionali competenti di tutti gli Stati membri coinvolti nell'operazione in questione, da cui eventualmente può discendere una richiesta di chiarimenti da parte del Direttore esecutivo¹⁴. I report dei monitor confluiscono poi nei report semestrali sulle operazioni di rimpatrio condotte da Frontex, che il Responsabile per i diritti fondamentali dell'agenzia pubblica sin dal 2017.

Nell'unico rapporto di valutazione sull'implementazione della Direttiva rimpatri pubblicato nel 2013, Commissione segnalava diverse debolezze nei sistemi di monitoraggio nazionali e una generale mancanza di armonizzazione a livello dell'UE (European Commission, 2013: 214). Per facilitare l'implementazione a livello domestico dell'articolo 8(6) della Direttiva rimpatri, nel 2012 è stato lanciato il progetto *Forced-Return Monitoring project* (FReM), coordinato dall'*International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), in collaborazione con Frontex, l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali e otto paesi membri. Nella sua prima edizione, il progetto ha portato alla pubblicazione di una serie di linee guida per il monitoraggio dei rimpatri forzati e di un manuale di formazione per i monitor. Nelle edizioni successive¹⁵ l'attenzione si è spostata sul supporto all'Agenzia Frontex nell'implementazione di un sistema monitoraggio delle operazioni di rimpatrio congiunto e, successivamente, sulla sostenibilità e l'indipendenza del *pool* di monitor dell'Agenzia.

Oltre a dare un contributo decisivo alla formazione del nucleo originario del *pool* di monitor di Frontex, durante le tre edizioni del progetto FReM sono state organizzate diverse attività di formazione dirette ai monitor nazionali¹⁶. Il progetto ha dunque avuto una decisiva funzione ponte. In assenza di indicazioni specifiche sulle caratteristiche che i meccanismi nazionali di monitoraggio avrebbero dovuto possedere, le pratiche di monitoraggio sviluppate nell'ambito dal progetto FReM, e adottate sotto forma di linee guida operative da Frontex (ICMPD, 2021), si sono imposte come uno standard di livello europeo, finendo per riflettersi nelle linee guida e nelle metodologie di lavoro adottate anche a livello nazionale, dai meccanismi di monitoraggio dei singoli paesi membri.

¹⁴ Articolo 50(5), Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (GU L 295 del 14.11.2019).

¹⁵ FReM II è stato attivo nel periodo 2016-2018, mentre FReM III si è svolto tra 2018-2021. Entrambi i progetti sono stati co-finanziati dal Fondo europeo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

¹⁶ Secondo i dati pubblicati dall'ICMPD, oltre 120 monitor da tutta Europa hanno partecipato alle attività formative organizzate a Vienna nell'ambito delle varie edizioni del progetto FReM (ICMPD, 2021: 49).

Nonostante i tentativi di armonizzazione, il quadro a livello europeo rimane ancora estremamente diversificato. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali conduce sin dal 2014 un'analisi dei meccanismi di monitoraggio esistenti a livello domestico, pubblicando aggiornamenti annuali. Secondo l'ultimo aggiornamento della rilevazione, undici paesi hanno affidato l'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati ai rispettivi meccanismi nazionali di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura; soluzione questa che garantisce, a giudizio dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, la più solida garanzia di indipendenza. In altri paesi tale delicato compito è invece affidato ad organizzazioni non governative: una soluzione che pur garantendo almeno sulla carta indipendenza, non assicura l'efficacia del meccanismo di monitoraggio¹⁷. In alcuni casi i problemi di indipendenza sono più espliciti, in particolare laddove la responsabilità è affidata a organismi di monitoraggio o supervisione afferenti ai ministeri della giustizia o degli interni, se non addirittura alle medesime autorità responsabili per le procedure di rimpatrio, come avviene in Germania e Svezia. In generale, il rapporto dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali segnala una diffusa carenza di capacità dei monitor nazionali in termini di risorse umane e finanziarie. Questo è evidenziato anche dal basso numero di operazioni monitorate nel 2022, in particolare durante la fase di volo (European Union Agency for Fundamental Rights, 2023)¹⁸.

3. Il sistema di monitoraggio italiano

Il mandato ad agire quale Autorità nazionale di monitoraggio sui rimpatri forzati è stato attribuito nel 2016 al Garante nazionale, che, in quanto Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura, ha una generale competenza in materia di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà personale. L'attribuzione di tale competenza al Garante nazionale ha consentito di chiudere la procedura di infrazione avviata nel 2014 dalla Commissione contro l'Italia per violazione del disposto della Direttiva rimpatri, una volta che lo *Schengen Committee* ha certificato nel 2017 l'effettiva indipendenza e operatività del meccanismo di monitoraggio (Garante nazionale, 2018b: 248).

L'efficacia del sistema di monitoraggio è stata accresciuta grazie al finanziamento del progetto "Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rim-

¹⁷ A causa della carenza di risorse umane e materiali alcuni di tali organismi non sono stati in grado di monitorare nessuna operazione di rimpatrio nel 2022.

¹⁸ In sei paesi membri dell'UE (Bulgaria, Spagna, Croazia, Ungheria, Lettonia e Polonia) l'autorità responsabile del monitoraggio dei rimpatri forzati non ha monitorato alcuna operazione nel 2022, mentre in altri sono state monitorate pochissime operazioni di rimpatrio rispetto al numero complessivo di rimpatri forzati effettuati.

patri forzati” presentato dal Garante nazionale a valere sul Fondo europeo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI). Il progetto, che è attivo sin dal 2017 ed è stato rinnovato nel 2020, ha consentito di integrare lo staff del Garante nazionale con esperti esterni, ma soprattutto ha consentito la creazione di una vera e propria rete di monitoraggio coinvolgendo lo staff dei Garanti territoriali. Ciò ha amplificato le effettive capacità di monitoraggio, consentendo di monitorare anche le fasi delle operazioni di rimpatrio che precedono la partenza verso il paese di destinazione, in particolare l’avvio dell’operazione a partire dai luoghi di detenzione e il trasporto dei rimpatriandi fino all’aeroporto da cui decolla il volo internazionale (Garante nazionale, 2018: 242).

Tabella n. 2: Attività di monitoraggio dei rimpatri forzati in Italia (2016-2023)

	OPERAZIONI DI RIMPATRIO MONITORATE	DI CUI CHARTER	DI CUI CON MONITOR A BORDO	DI CUI MONI- TORATE ANCHE IN FASE PRE- PARTENZA	DI CUI MONI- TORATE SOLO IN FASE PRE- PARTENZA
2016	7	6	N.D.	N.D.	N.D.
2017	5	6	6	2	0
2018	24	14	14	4	10
2019	45	26	35	0	9
2020	6	6	6	0	0
2021	20	20	20	18	2
2022	34	29	29	22	5
2023	21	18	18	17	3

FONTE: GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Tutti i monitor che hanno preso parte ad operazioni di monitoraggio dei rimpatri forzati hanno partecipato alle attività formative organizzate nel quadro del progetto FAMI (Garante nazionale, 2021: 5; 2022: 5)¹⁹, nell’ambito del quale sono stati organizzati con cadenza annuale sia corsi rivolti ai monitor che entrano a far parte della rete di monitoraggio, che attività di aggiornamento rivolti ai monitor “senior”²⁰. Alcune attività formative si sono svolte anche a livello periferico, coinvolgendo volontari della rete dei Garanti territoriali²¹. Alle prime attività formative organizzate dal Garante nazionale sono stati invitati a partecipare anche gli esperti del progetto FReM, mentre alcuni dei monitor hanno avuto l’opportunità di partecipare alla formazione organizzata a Vienna nell’ambito del medesimo progetto, dove è stata offerta

¹⁹ Intervista n. 2, brano n. 55.

²⁰ Intervista n. 9, brano n. 43.

²¹ Intervista n. 4, brano n. 40; Intervista n. 6, brano n. 33; Intervista n. 9, brano n. 43.

loro una formazione anche rispetto alle attività operative in materia di rimpatrio coordinate dall'agenzia Frontex²².

L'attività formativa dei monitor è stata ulteriormente arricchita dalla collaborazione con il Ministero dell'interno, nell'ambito della quale sono state organizzate attività di formazione e scambio reciproco cui ha preso parte anche il personale di polizia impegnato nei servizi di scorta²³. Grazie a questa collaborazione, sono state anche organizzate attività formative di carattere più pratico, simulando le dinamiche di una operazione di rimpatrio all'interno del *mockup* di aeromobile sito presso l'aeroporto di Fiumicino²⁴.

Come tutti i meccanismi non giurisdizionali di protezione dei diritti umani, l'obiettivo primario dell'attività di monitoraggio dei rimpatri è quella di prevenire la violazione dei diritti delle persone assoggettate alle procedure di rimpatrio forzato, stimolando un superamento delle prassi più problematiche adottate dalle autorità responsabili (Garante nazionale, 2017: 117). Ciò si riflette nel dialogo che, tramite la pubblicazione di report e raccomandazioni, l'Autorità nazionale di monitoraggio instaura con la Direzione centrale per l'immigrazione e la Polizia di frontiera del Ministero dell'interno. Il Garante nazionale ha avuto anche l'occasione di partecipare, dapprima in qualità di osservatore esterno e successivamente anche quale parte attiva, alle attività di formazione rivolte al personale chiamato ad integrare il dispositivo di scorta internazionale²⁵.

La cooperazione con il Ministero dell'Interno non è cruciale solo per garantire che l'attività di monitoraggio produca risultati in termini di trasformazione dell'azione amministrativa, ma anche per il quotidiano funzionamento del meccanismo di monitoraggio. Dal maggio 2016, infatti, il Garante nazionale riceve con cadenza quotidiana dalla Direzione centrale per l'immigrazione e la Polizia di frontiera i telegrammi operativi che contengono le indicazioni circa le operazioni di rimpatrio forzato che saranno effettuate nei giorni successivi, incluse le informazioni sul dispositivo di scorta, le tratte interessate dal vettore, gli orari di partenza e di ritorno, il numero e la provenienza dei rimpatriandi interessati dall'operazione, la loro eventuale condizione di vulnerabilità²⁶. Ciò consente al Garante nazionale di scegliere in totale indipendenza quali operazioni di rimpatrio sottoporre a monitoraggio. Nonostante la costruzione di una rete territoriale di monitor, le capacità di monitoraggio dell'Autorità nazionale restano infatti limitate. La disponibilità di informazioni sull'attività operativa in

²² Intervista n. 7, brano n. 41; Intervista n. 3, brano n. 30.

²³ Intervista n. 11, brano n. 20. Si veda anche Garante nazionale (2021: 5).

²⁴ Intervista n. 11, brano n. 20.

²⁵ Intervista n. 2, brano n. 63; Intervista n. 7, brano n. 41; Intervista n. 11, brano n. 20. Si veda anche Garante nazionale (2017: 117).

²⁶ Intervista n. 7, brano n.1; Intervista n. 9, brano n. 9. Si veda anche Garante nazionale (2017: 117).

materia di rimpatrio è dunque cruciale per selezionare quale operazione, ed eventualmente in quale fase della stessa, monitorare.

In genere si privilegiano le operazioni di rimpatrio collettivo²⁷, vale a dire quelle operazioni “in cui ci sia un contesto operativo dove abbiamo un gruppo di rimpatriandi e la Polizia di Stato e sostanzialmente non ci sono altri osservatori esterni”²⁸, affidando il monitoraggio delle fasi ‘periferiche’ ai monitor dei Garanti territoriali. Qui risiede tuttavia una prima criticità del meccanismo di monitoraggio nazionale. Come sappiamo, infatti, le fasi di una operazione di rimpatrio che si svolgono in un CPR o negli scali intermedi sono sovente quelle più critiche, che necessiterebbero di un monitoraggio più attento. Il coinvolgimento della rete dei Garanti territoriali ha senza dubbio consentito di amplificare la capacità dell’Autorità nazionale di monitorare fasi delle operazioni di rimpatrio che altrimenti sarebbero sfuggite all’osservazione, organizzando anche attività di monitoraggio a ‘staffetta’ in cui i monitor che fanno capo ai Garanti territoriali si avvicendano ai monitor che fanno capo al Garante nazionale²⁹. Ciononostante, la quantità di operazioni di rimpatrio monitorate sin dalle prime fasi resta ancora limitata a causa delle difficoltà di costruire e mantenere operativa una rete di monitor in grado di monitorare l’intera filiera del rimpatrio forzato (vedi tabella n. 2)³⁰.

Un altro limite del sistema italiano di monitoraggio dei rimpatri forzati è che esso non copre le operazioni di rimpatrio in cui i rimpatriandi viaggiano senza scorta. Questo tipo di operazioni sono infatti organizzate ed eseguite direttamente dalle Questure, che informano la Direzione centrale solo a fini statistici. Esse non sono dunque oggetto di comunicazione tramite i telegrammi operativi che il Garante nazionale riceve periodicamente, che riguardano solo le operazioni in cui sia previsto un dispositivo di scorta internazionale. Ciò significa che pur trattandosi di operazioni in cui le persone sono comunque assoggettate a misure limitative della libertà personale, essendo accompagnate presso il punto di imbarco con la forza, i rimpatri senza scorta si svolgono senza che l’Autorità nazionale di monitoraggio sia nelle condizioni di monitorarne l’esecuzione (Garante nazionale, 2017: 122).

4. I modi del monitorare

La composizione della squadra di monitor è deliberata dal Garante nazionale a seguito di richiesta di disponibilità alla rete dei Garanti territoriali e comunicata alla Direzione centrale, che deve garantire la disponibilità di

²⁷ Intervista n. 9, brano n. 1.

²⁸ Intervista n. 11, brano n. 2.

²⁹ Intervista n. 12, brano n. 34.

³⁰ Intervista n. 5, brano n. 1; Intervista n. 8, brano n. 10.

posti sui vettori³¹. Per ciascuna operazione di monitoraggio è garantita la presenza di almeno due monitor, uno dei quali dotato di maggiore esperienza³². Il Garante nazionale trasmette in anticipo alla squadra di monitor tutta la documentazione relativa all'operazione, che dovrebbe essere oggetto di attenta valutazione³³. Alla stessa stregua, l'attività di monitoraggio dovrebbe essere programmata e pianificata con cautela, in particolare se è prevista la presenza di più monitor³⁴. Questi dovrebbero distribuirsi i compiti, accordarsi sulla dinamica dell'attività di monitoraggio, decidere chi fungerà da capo delegazione e sarà destinato a gestire le interlocuzioni con il capo scorta.

Nel discutere le caratteristiche dei meccanismi di monitoraggio dei rimpatri forzati abbiamo visto quanta enfasi sia posta sulla questione dell'indipendenza del meccanismo. L'attenzione a questo aspetto non deve tuttavia rischiare di far passare in secondo piano un'altra questione di centrale importanza, vale a dire quella relativa alla qualità dell'attività di monitoraggio. Se infatti è importante che a garantire la protezione dei diritti umani sia un'autorità indipendente, è altrettanto importante che le metodologie utilizzate siano idonee a conferire la necessaria autorevolezza ai risultati dell'attività di monitoraggio. Tipicamente si ritiene che i meccanismi di tutela non giurisdizionale dei diritti umani non debbano adeguarsi agli standard di prova tipici delle corti, cionondimeno la solidità della metodologia di monitoraggio deve garantire una certa attendibilità alle evidenze raccolte. Uno degli argomenti più utilizzati per screditare l'attività dei monitor da parte di governi che vedono come problematica l'attività di protezione dei diritti umani è infatti quello della scarsa verificabilità, se non addirittura parzialità politica, delle risultanze della loro attività. In ragione di ciò, accanto al tema della indipendenza degli organismi di monitoraggio, ha cominciato a porsi sempre più insistentemente quello della professionalizzazione dei monitor (Howen, 2007: 35; Horowitz, 2009: 35).

Il tema dell'adeguatezza della metodologia di monitoraggio è emerso in parallelo con intensificarsi della presenza sul campo di organismi di monitoraggio composti da esperti indipendenti, la cui attività di raccolta di dati e di informazioni ha progressivamente avvicinato l'attività dei monitor a quella dei ricercatori, se non addirittura degli investigatori³⁵. Ciononostante, da più parti si segnala l'assenza di una metodologia consolidata, o 'dottrina', del monitoraggio che sia condivisa a livello internazionale tra tutti gli organismi che

³¹ Intervista n. 2, brano n. 5; Intervista n. 9, brano n. 1; Intervista 11, brano n. 3.

³² Intervista n. 9, brano n. 44; Intervista n. 11, brano n. 23; Intervista n. 6, brano n. 29.

³³ Intervista n. 2, brano n. 3; Intervista n. 7, brano n. 2.

³⁴ Intervista n. 3, brano n. 5; Intervista n. 6, brano n. 4; Intervista n. 7, brano n. 8.

³⁵ Ad esempio, un'analisi della composizione del CPT, che è forse l'organismo di monitoraggio dei diritti umani con maggiore presenza sul campo, mostra la centralità degli esperti in medicina legale (Kriebaum, 2002: 18), mentre uno dei primi manuali rivolto ai monitor delle Nazioni Unite è stato addirittura scritto da un ex procuratore (Groome, 2000).

svolgono tale importante funzione (O’Flaherty, 2007: 11). Se si escludono il manuale operativo pubblicato nel 2001 dall’ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, poi oggetto di revisione negli anni successivi (OHCHR 2001; 2011) e alcune pubblicazioni a cura di esperti facenti capo ad associazioni non governative³⁶, che offrono indicazioni pratiche su come andrebbero svolte alcune delle tipiche attività dei monitor, gran parte dell’attività di monitoraggio sul campo appare caratterizzata da un certo grado di improvvisazione e una generale carenza di professionalizzazione (Horowitz, 2009: 36; O’Flaherty e Ulrich, 2010: 14).

Come accennato nei paragrafi precedenti, lo sviluppo degli organismi di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio in Europa è ancora embrionale. Gran parte delle Autorità esistenti non possiedono ancora l’indipendenza, né la capacità operativa necessaria a gestire una credibile attività di monitoraggio. I progetti coordinati, in collaborazione con Frontex e l’Agenzia EU per la tutela dei diritti fondamentali, dallo ICMPD hanno, come accennato, avuto un ruolo decisivo nel contribuire allo sviluppo non solo del sistema di monitoraggio delle attività di rimpatrio congiunto coordinate da Frontex, ma anche di una serie di standard e linee guida da adottarsi nel corso dell’attività di monitoraggio³⁷. L’obiettivo dichiarato di queste linee guida è appunto quello “to equip forced-return monitors with the knowledge and tools that will enable them to accurately, objectively and independently observe, gather information and report on forced return operations” (ICMPD, 2021: 8). Come visto nel paragrafo precedente, molti dei monitor facenti parte degli organismi di monitoraggio nazionale hanno preso parte alle attività formative organizzate nell’ambito dei progetti FReM, è lecito immaginare che nel corso di tali attività formative essi siano stati formati alla luce degli standard di monitoraggio confluiti nei documenti adottati da Frontex.

Il ruolo dei monitor professionisti rimane marginale nel meccanismo di monitoraggio italiano. Gran parte dei monitor sono infatti volontari, anche se il Garante nazionale ha prestato molta attenzione alla loro formazione.

³⁶ Una prima guida di carattere generale è stata pubblicata all’esito di un progetto lanciato dall’Università di Nottingham, cui hanno partecipato diverse altre università, organizzazioni non governative e organismi internazionali, dedicato alla professionalizzazione del personale impegnato in attività di monitoraggio sul campo (cfr. *Guiding Principles for Human Rights Field Officers Working in Conflict and Post-conflict Environments*, 2008). Più o meno nello stesso periodo Faye Jacobsen, ricercatrice del *Danish Institute for Human Rights*, pubblicava il primo manuale di taglio più accademico dedicato alla formazione dei monitor (Faye Jacobsen, 2008). Manuali più specifici sul monitoraggio dei luoghi di detenzione sono stati invece sviluppati dalla *Association for the Prevention of Torture (APT)*, una organizzazione non governativa con base a Ginevra (APT, 2004; APT, 2013).

³⁷ In base al Regolamento istitutivo dell’Agenzia, le attività di monitoraggio dei rimpatri forzati devono essere condotte “on the basis of objective and transparent criteria” (articolo 50(3), Regolamento (EU) 2019/1896).

In particolare, si è cercato di fornire loro una adeguata conoscenza degli standard giuridici che dovrebbero regolare un'operazione di rimpatrio, con attenzione anche agli aspetti medico-sanitari che potrebbero emergere³⁸. La formazione di carattere più pratico è stata invece orientata alla comprensione delle dinamiche tipiche delle operazioni di rimpatrio³⁹. Nonostante lo sforzo profuso, molti lamentano ancora la scarsa professionalizzazione della rete dei monitor⁴⁰, segnalando come molte delle competenze siano state sviluppate con l'esperienza sul campo, in una sorta di processo di autoformazione attraverso il quale si sono lentamente messe a fuoco le specificità delle operazioni di rimpatrio e le differenze rispetto all'ordinaria attività di monitoraggio dei luoghi di detenzione⁴¹.

Sebbene la formazione ricevuta dai monitor che integrano la rete di monitoraggio creata dal Garante nazionale sembri essere prevalentemente orientata alla conoscenza degli standard normativi, non è mancata la riflessione sulla metodologia di monitoraggio che andrebbe adottata. Una riflessione certamente ispirata dalle linee guida adottate dall'agenzia europea Frontex. In base a queste ultime, il monitor dovrebbe documentare se l'operazione è condotta in maniera umana e nel rispetto dei diritti fondamentali dei rimpatriandi, se questi ultimi sono trattati in maniera rispettosa, se l'operazione è condotta senza ricorso eccessivo all'uso della forza e di mezzi di contenzione, che i mezzi eventualmente utilizzati siano previsti dal piano operativo dell'operazione (ICMPD, 2021: 34). L'attenzione dei monitor si concentra dunque su diversi aspetti, tra cui assumono particolare rilevanza:

1. la verifica della eventuale presenza di cause di inespellibilità;
2. la verifica delle condizioni di salute dei rimpatriandi e dell'assenza di condizioni di vulnerabilità che siano da ostacolo al rimpatrio;
3. il monitoraggio delle modalità in cui vengono svolti i controlli personali di sicurezza;
4. la consegna degli effetti personali dei rimpatriandi;
5. il monitoraggio dell'uso dei mezzi di contenzione o della forza da parte del personale di scorta;
6. il monitoraggio dell'atteggiamento del personale di scorta nei confronti dei rimpatriandi;
7. la verifica dello stato dei luoghi di sosta o di attesa, in particolare presso gli scali aeroportuali.

Per orientare lo sguardo dei monitor, l'Autorità nazionale di monitoraggio si è dotata di uno strumento analitico che consente la raccolta e la classificazione delle informazioni (Garante nazionale, 2017: 114). Tale strumento,

³⁸ Intervista n. 2, brano n. 55; Intervista n. 7, brano n. 41.

³⁹ Intervista n. 11, brano n. 20; Intervista n. 10, brano n. 22.

⁴⁰ Intervista n. 2, brano n. 63, Intervista n. 6, brano n. 48.

⁴¹ Intervista n. 3, brano n. 29; Intervista n. 7, brano n. 41.

che viene in gergo definito “check-list”, rappresenta un tipico esempio di format standardizzato utilizzato per rendere quanto più uniforme possibile l’attività di raccolta dati sul campo svolta dai monitor (Faye Jacobsen, 2008: 17). Esso non garantisce tuttavia la ‘accuratezza’, ‘neutralità’ e ‘obiettività’ richiesta dalle linee guida adottate da Frontex (ICMPD, 2021: 33).

È chiaro, infatti, che l’accuratezza dei dati raccolti dipende oltre che dalle capacità personali del monitor, anche dalla oggettiva possibilità che quest’ultimo ha di accedere alle informazioni. Per svolgere in maniera completa l’attività di monitoraggio, documentando gli aspetti di maggiore interesse dell’operazione di rimpatrio, i monitor devono infatti svolgere attività diverse, come consultare documenti, osservare, raccogliere testimonianze. Ciascuna di tali attività pone questioni metodologiche specifiche. Inoltre, distinguere tra attività di mera documentazione oggettiva della realtà (cosa leggo, vedo, ascolto), dall’interpretazione o valutazione dei dati che si registrano impone che i monitor abbiano la consapevolezza metodologica necessaria a distinguere le valutazioni di soggetti terzi dalle proprie, e forse anche un vocabolario predefinito che standardizzi la loro attività valutativa, mitigando il rischio di interpretazioni soggettive.

Più in generale poi, l’attività di monitoraggio risponde a logiche completamente distinte quando non si limita al *situation monitoring*, ma si spinge sino alla presa in carico di casi individuali. Molte delle attività che i monitor dovrebbero svolgere vanno oltre l’analisi e la documentazione della maniera in cui le operazioni di rimpatrio sono condotte, imponendo di valutare anche la presenza di eventuali cause ostative al rimpatrio in casi singoli. Avere una metodologia consolidata per gestire i casi individuali è chiaramente cruciale, anche perché nei casi in cui i monitor ravvisino situazioni di grave illegittimità potrebbe essere necessario intervenire sul corso dell’operazione.

4.1. *Analisi documentale*

Le condizioni di espellibilità e l’eventuale presenza di condizioni di vulnerabilità che ostano all’esecuzione del rimpatrio sono verificate soprattutto attraverso la consultazione di documenti. In particolare, l’attenzione si concentra sul fascicolo personale del rimpatriando e sulla documentazione sanitaria. L’efficacia di tale attività dipende tuttavia dall’accessibilità e dalla completezza della documentazione. Astrattamente i monitor hanno diritto di avere accesso ad ogni informazione relativa all’operazione di rimpatrio, compresi i fascicoli personali e le informazioni relative alle condizioni di salute dei rimpatriandi (Garante nazionale, 2022: 7; Council of Europe 2005: 57). In concreto tale possibilità è limitata dalla dinamica dell’operazione stessa e dalle carenze della documentazione disponibile.

Se l'operazione è monitorata sin dalle fasi iniziali, i monitor hanno ad esempio la possibilità di consultare il fascicolo del rimpatriando conservato presso il CPR. Pur non potendo entrare nel merito del provvedimento di allontanamento, al monitor è comunque richiesto di valutare l'esecutività dello stesso o l'eventuale presenza di cause che ostano all'espulsione o al respingimento⁴², la presenza di legami familiari sul territorio⁴³, l'eventuale presenza di una richiesta di protezione pendente⁴⁴, la correttezza della procedura di rimpatrio⁴⁵, in particolare per quanto attiene ad aspetti come accesso alla giustizia, rispetto dei termini, sussistenza ed efficacia dei provvedimenti di trattenimento e rimpatrio forzato. La lettura dei verbali delle udienze di convalida è in questi casi decisiva, dato che al loro interno potrebbero essere incluse informazioni circa eventuali richieste di protezione internazionale, richieste di sospensione del provvedimento di allontanamento, presenza di legami familiari⁴⁶.

Data la rapidità con cui in alcuni casi sono eseguiti i rimpatri e lo scarso controllo giurisdizionale che li precede, il ruolo del monitor è decisivo. Sarebbe dunque importante che i monitor studiassero i fascicoli delle persone da rimpatriare in anticipo, magari recandosi in CPR il giorno prima dell'operazione⁴⁷. La lettura dei verbali d'udienza e la verifica sui provvedimenti che riguardano i singoli rimpatriandi è una operazione andrebbe fatta con calma, non alle prime luci dell'alba con i ritmi incalzanti di una operazione già avviata⁴⁸. Ciò consentirebbe ai monitor di tentare una interlocuzione con l'ufficio immigrazione della Questura interessata, o con gli avvocati dei rimpatriandi, per approfondire eventuali criticità; ovvero inoltrare eventuali segnalazioni all'ufficio del Garante nazionale per una interlocuzione con la Direzione centrale⁴⁹. È tuttavia raro che i monitor riescano ad essere in CPR in anticipo, addirittura il giorno prima. Il controllo del fascicolo individuale finisce per essere svolto "molto velocemente"⁵⁰, in una situazione in cui le numerose incombenze di questa delicata fase dell'operazione di rimpatrio impediscono una lettura attenta, o la richiesta di integrazioni nei casi in cui la documentazione inclusa nel fascicolo sia carente.

Un aspetto su cui la carenza di documentazione incide maggiormente è la valutazione delle condizioni di salute dei rimpatriandi. Tale valutazio-

⁴² Intervista n. 5, brano n. 8.

⁴³ Intervista n. 7, brano n. 18.

⁴⁴ Intervista n. 2, brano n. 12.

⁴⁵ Intervista n. 5, brano n. 8.

⁴⁶ Intervista n. 5, brano n. 8; Intervista n. 7, brano n. 18.

⁴⁷ Intervista n. 10, brano n. 12; Intervista n. 9, brano n. 6.

⁴⁸ Intervista n. 10, brano n. 12; Intervista n. 4, brano n. 10; Intervista n. 5, brano n. 43; Intervista n. 9, brano n. 6; Intervista n. 11, brano n. 26.

⁴⁹ Intervista n. 5, brano n. 9; Intervista n. 7, brano n. 19.

⁵⁰ Intervista n. 2, brano n. 12.

ne viene effettuata dai monitor basandosi su documenti diversi, che non sempre sono trasmessi in maniera efficiente e completa. Come sappiamo, i telegrammi operativi inviati dal Ministero dell'interno al Garante nazionale dovrebbero includere, oltre alla lista dei rimpatriandi, anche la segnalazione delle eventuali vulnerabilità. Ciò non sempre avviene e talvolta è il Garante nazionale a dover sollecitare l'invio di informazioni relative alle condizioni di salute dei rimpatriandi⁵¹. In assenza di comunicazioni specifiche da parte del Ministero, i monitor possono fare leva sulla documentazione sanitaria custodita nei CPR o a disposizione del medico della Direzione centrale di sanità del Ministero dell'Interno che accompagna la scorta internazionale.

In base alle *Twenty Guidelines on Forced Return* del Consiglio d'Europa, prima dell'operazione ogni rimpatriando deve essere sottoposto a esame medico ai fini del rilascio di un certificato di idoneità al viaggio (Council of Europe 2005: 46), la Decisione del Consiglio del 2004 richiama il principio secondo il quale rimpatriare una persona comporta l'assunzione di responsabilità che la persona sia "in condizioni di salute adeguate affinché si possa procedere, di diritto e di fatto, al suo allontanamento per via aerea in condizioni di sicurezza"⁵². La norma europea stabilisce altresì che "per i rimpatriandi che presentano problemi di salute o che richiedono cure mediche sono redatte delle cartelle sanitarie"⁵³. In astratto, dunque, le persone da rimpatriare dovrebbero essere sottoposte a visita medica prima di essere dichiarate idonee al rimpatrio e una copia della loro cartella sanitaria dovrebbe essere trasmessa al medico della scorta, in particolare quando il rimpatriando presenti particolari condizioni di salute o abbia specifiche necessità terapeutiche⁵⁴.

Come illustrato nel capitolo precedente, il controllo dell'idoneità al rimpatrio è generalmente rimesso al medico della struttura detentiva presso la quale il rimpatriando è in custodia, che compila il relativo certificato nelle ore immediatamente precedenti l'avvio dell'operazione (Garante nazionale, 2018a: 16; 2022: 22). I certificati di idoneità al rimpatrio sono tuttavia molto scarni. In genere si tratta di moduli prestampati su cui il medico del CPR, che firma il certificato, annota a penna che "la persona è idonea al viaggio"⁵⁵. Raramente tali documenti menzionano eventuali patologie o terapie farmacologiche in essere, anche quando informazioni di questo tipo sono presenti

⁵¹ Intervista n. 9, brano n. 9; Intervista n. 7, brano n. 4.

⁵² Decisione 2004/573/CE del Consiglio, Allegato: Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea, § 1.1.2.

⁵³ Decisione 2004/573/CE del Consiglio, Allegato: Orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea, § 1.1.2.

⁵⁴ La direttiva del Ministro dell'interno del 19 maggio 2022, "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di permanenza per i rimpatri", ha esplicitamente previsto che una copia della scheda sanitaria sia consegnata al medico del dispositivo di scorta internazionale.

⁵⁵ Intervista n. 5, brano n. 18; Intervista n. 4, brano n. 42.

nella cartella clinica custodita presso il CPR. L'accesso ai documenti sanitari del rimpatriando è dunque cruciale per avere un'idea più precisa delle sue effettive condizioni di salute, per tale ragione, laddove ci sia l'occasione di interloquire con il personale medico del CPR, i monitor chiedono sempre di consultare le cartelle cliniche dei rimpatriandi⁵⁶. È tuttavia raro che la documentazione inclusa in tali cartelle possa essere consultata con la dovuta calma⁵⁷. Più spesso ci si focalizza sulle vulnerabilità che sono state eventualmente indicate nella documentazione ricevuta prima dell'avvio dell'operazione⁵⁸, o altrimenti segnalate dai Garanti territoriali o dagli avvocati dei rimpatriandi⁵⁹.

In un caso, che ci pare particolarmente esemplificativo della dinamica che caratterizza questa fase delle operazioni di rimpatrio, il ritardo causato dall'assenza del medico del CPR, costringe ad una accelerazione successiva dell'operazione e i monitor non hanno nemmeno il tempo di verificare la presenza dei certificati medici necessari al volo.

Io ho solo visto, io ho chiesto al monitor che mi accompagnava perché nei corsi ci dicevano di analizzare, soprattutto io avrei voluto vedere, cosa che ci dicevano al corso, le cartelle sanitarie, il *Fit to fly*, quelle cose lì. Io non ho visto nulla di tutto ciò. Ho visto solo su un tavolo che c'erano messi come dei sacchetti pronti con i nodi, delle cose che appartenevano ai ragazzi da rimpatriare, e basta. Noi non abbiamo avuto accesso, né chiesto a dir la verità, vabbè l'ho chiesto al mio monitor e mi ha detto: "Ma no dai è così, ormai". Visto che avevamo perso tre quarti d'ora come ti dicevo per l'attesa del medico, mi ha detto "dobbiamo andare, dobbiamo andare". Perché noi facevamo scalo poi a Roma, cioè no, scusa, a Bari, a Palermo e poi andavamo in Tunisia⁶⁰.

La valutazione di eventuali problematiche legate alla salute dei rimpatriandi viene dunque rimandata alle fasi successive, in particolare al momento in cui i rimpatriandi raggiungono la stazione di partenza ed incontrano il personale che compone la scorta internazionale. Come sappiamo, tuttavia, non sempre la cartella clinica relativa ai rimpatriandi custodita presso i CPR è trasmessa ai medici al seguito della scorta, che in molti casi non sanno praticamente nulla circa le loro condizioni di salute (Garante nazionale, 2022: 21). La conseguenza di tutto ciò è che il monitor cerca di acquisire informazioni circa le condizioni di salute dei rimpatriandi nel corso dell'operazione, "talvolta in maniera frammentaria e accidentale attraverso i colloqui con i

⁵⁶ Intervista n. 10, brano n. 11; Intervista n. 12, brano 10; Intervista n. 14, brano n. 6.

⁵⁷ Intervista n. 2, brano n. 19; Intervista n. 7, brano n. 22.

⁵⁸ Intervista n. 11, brano n. 9.

⁵⁹ Intervista n. 2, brano n. 19; Intervista n. 5, brano n. 43; Intervista n. 11, brano n. 26.

⁶⁰ Intervista n. 15, brano n. 9.

rimpatriandi stessi, dovendo di volta in volta rivolgersi al personale interessato al fine di ricostruire il quadro e comunque comunicare ai responsabili della scorta quanto segnalato dalle persone straniere” (Garante nazionale, 2022: 7).

4.2. Osservazione

L’osservazione diretta è forse la componente principale dell’attività di monitoraggio. I monitor sono infatti chiamati a documentare tutte le attività e gli eventi cui assistono, compilando una dettagliata checklist che funge da guida per orientare il loro sguardo sugli aspetti specifici dell’operazione di rimpatrio considerati di maggiore interesse. In particolare, è attraverso l’osservazione che i monitor raccolgono informazioni sullo stato dei luoghi, sul trattamento che i rimpatriandi ricevono durante il corso dell’operazione, sull’uso dei mezzi di contenzione.

L’osservazione è un’attività trasversale, che viene svolta nel corso di tutta l’operazione di rimpatrio. Ad esempio, nella prima fase i monitor dovrebbero osservare la dinamica dell’avvio dell’operazione a partire dal CPR. La loro attenzione dovrebbe in particolare focalizzarsi sulle modalità in cui le persone vengono prelevate dai moduli abitativi e avviati ai locali dove saranno perquisiti. Si dovrebbe anche verificare che ai rimpatriandi sia lasciato il tempo di recuperare i loro oggetti personali, che gli oggetti custoditi dagli enti gestori dei CPR siano stati adeguatamente etichettati, per renderli sempre riconoscibili durante il trasbordo, e vengano riconsegnati al rimpatriando prima della partenza verso l’aeroporto⁶¹. I monitor dovrebbero poi controllare che durante gli spostamenti e a bordo dell’aereo le persone ricevano generi di conforto, che possano accedere ai servizi quando necessario e sostare in luoghi adeguati, senza essere mantenuti troppo a lungo in posizioni scomode o non dignitose⁶².

L’aspetto forse più importante dell’osservazione è la verifica del trattamento che i rimpatriandi ricevono da parte del personale di scorta. I monitor dovrebbero infatti documentare dettagliatamente il numero e l’assetto del personale di polizia che interviene nel corso di tutta l’operazione⁶³, facendo particolare attenzione alla eventuale presenza di dotazioni non previste dalle linee guida ministeriali. Anche la qualità dell’interazione tra personale di scorta e rimpatriandi andrebbe attentamente monitorata, verificando che nel corso dell’operazione i primi non manifestino atteggiamenti ostili

⁶¹ Intervista n. 4, brano n. 13; Intervista n. 5, brano n. 16; Intervista n. 6, brano n. 14; Intervista n. 12, brano n. 46; Intervista n. 13, brano n. 13.

⁶² Intervista n. 13, brano n. 13.

⁶³ Intervista n. 16, brano n. 8.

nei confronti dei secondi⁶⁴. Naturalmente, particolare attenzione deve essere dedicata alla documentazione di tutti i casi in cui si fa ricorso a mezzi di contenzione o a manovre fisiche che limitano i movimenti dei rimpatriandi, descrivendo la dinamica degli eventi ed annotando la durata del ricorso ai mezzi di contenzione⁶⁵.

L'efficacia di tale metodologia di monitoraggio è tuttavia condizionata da due fattori principali, uno di natura oggettiva l'altro di natura soggettiva.

Sotto il primo profilo è chiaro che l'efficacia dell'attività di monitoraggio dipende dalla possibilità di avere accesso continuativo a tutti i luoghi e le fasi dell'operazione di rimpatrio, mantenendo contatto visivo con i rimpatriandi. Ciò non sempre è possibile. Ad esempio, ai monitor non è in genere consentito di assistere ad una delle attività più delicate dell'operazione di rimpatrio, come i controlli di sicurezza. Come sappiamo, i rimpatriandi sono sottoposti a due diverse perquisizioni, che in molti casi sono inutilmente invasive. Durante tali controlli è frequente che gli animi si surriscaldino, senza che i monitor abbiano la possibilità di verificare le modalità con cui la perquisizione viene svolta. Quello che possono fare è restare nei pressi dei locali in cui esse si svolgono, cercando di capire se c'è agitazione, se succede qualcosa, o se la perquisizione dura insolitamente troppo⁶⁶; in questi casi si chiedono al limite spiegazioni al capo scorta⁶⁷.

Un'altra situazione in cui il monitor rischia sovente di perdere contatto visivo con i rimpatriandi è durante i trasbordi. Non tutti i monitor riferiscono di essere saliti a bordo dei mezzi su gomma che trasportano i rimpatriandi verso l'aeroporto⁶⁸, mentre a bordo dell'aereo è fondamentale pianificare attentamente l'attività di monitoraggio.

La cabina dell'aereo è infatti un ambiente particolare, ricco di ostacoli visivi. Durante il volo ai rimpatriandi non è in genere concesso di muoversi se non accompagnati dagli agenti di scorta, da cui dipendono per qualsiasi esigenza. Per questo è necessario che i monitor si distribuiscano garantendosi i migliori punti di osservazione, in modo da poter verificare che la polizia risponda adeguatamente alle richieste dei rimpatriandi, o che questi non rimangano inutilmente immobilizzati per tutta la fase del volo⁶⁹.

Più in generale poi, i monitor restano in qualche misura sempre dipendenti dal potere del personale di scorta, che è comunque responsabile della sicurezza di tutte le persone coinvolte nell'operazione. Per guadagnare i pun-

⁶⁴ Intervista n. 9, brano n. 10.

⁶⁵ Intervista n. 16, brano n. 8.

⁶⁶ Intervista n. 5, brano n. 16; Intervista n. 7, brano n. 45; Intervista 10, brano n. 27.

⁶⁷ Intervista n. 12, brano n. 40.

⁶⁸ Intervista n. 13, brano n. 21.

⁶⁹ Intervista n. 4, brano n. 28; Intervista n. 8, brano n. 35; Intervista n. 14, brano n. 14; Intervista n. 16, brano n. 19.

ti di osservazione più adeguati i monitor potrebbero dunque essere costretti a negoziare con il responsabile del servizio, cercando di trovare il punto di equilibrio tra esigenza di sicurezza ed effettiva possibilità di monitorare il corso dell'operazione (ICMPD, 2021: 58).

Sotto il secondo profilo, l'efficacia dell'attività di monitoraggio dipende anche dalla capacità dei monitor di descrivere in modo accurato quello che osservano. Come accennato, i monitor hanno a disposizione la cosiddetta check-list, che viene descritta come il loro principale strumento operativo⁷⁰. Essa consiste essenzialmente in uno strumento di analisi di carattere qualitativo, concepito in modo da consentire la trasformazione dei dati raccolti in indicatori di tipo quantitativo. La check-list rappresenta dunque una guida che indirizza lo sguardo del monitor verso gli aspetti dell'operazione di rimpatrio su cui concentrare l'attenzione, ma anche uno strumento di sistematizzazione delle informazioni che consente l'analisi di secondo livello. Uno dei principali elementi critici emerso nel corso della nostra ricerca attiene tuttavia alla difficoltà di utilizzare tale strumento analitico nel corso dell'operazione. Molti dei monitor riferiscono infatti di preferire la raccolta libera di 'note dal campo' sotto forma di annotazioni di tipo qualitativo, che poi vengono in una fase successiva adattate allo schema della check-list⁷¹.

Ad ogni monitoraggio che faccio me la porto la check list e gli do un'occhiata ma poi alla fine prendo appunti. Poi alla fine del volo di rientro magari gli appunti li ricopio, in qualche modo li adatto alla check list giusto per portarmi avanti con il rapporto⁷².

E ancora:

La checklist così com'è è molto complessa e ridondante. Io come modus operandi non seguo la checklist, cioè me la porto, non la seguo pedissequamente ma segno a mano libera tutto quello che vedo e poi lo adatto alla checklist. Quindi io faccio solitamente delle checklist descrittivamente molto molto lunghe perché vado a ruota libera. Non mi soffermo sulla checklist in sé⁷³.

Naturalmente l'utilizzo della check-list è complicato dalle costrizioni logistiche di una operazione di rimpatrio, il cui ritmo serrato non lascia molto tempo per la descrizione sistematica degli eventi⁷⁴. Ma l'aspetto prevalente su cui molti monitor si soffermano è quello della eccessiva complessità, for-

⁷⁰ Intervista n. 5, brano n. 2; Intervista n. 3, brano n. 1; Intervista n. 4, brano n. 2; Intervista n. 8, brano n. 2; Intervista n. 9, brano n. 2; Intervista n. 10, brano n. 31.

⁷¹ Intervista n. 5, brano n. 32; Intervista n. 15, brano n. 42.

⁷² Intervista n. 6, brano n. 44.

⁷³ Intervista n. 16, brano n. 24.

⁷⁴ Intervista n. 12, brano n. 41; Intervista n. 16, brano n. 19.

se anche rigidità di uno strumento analitico “voluminoso”⁷⁵ come la checklist. Strumenti di questo tipo sono chiaramente funzionali ad orientare lo sguardo del monitor, richiamando la loro attenzione su aspetti specifici che si desidera documentare più dettagliatamente. L'eccessiva complessità della griglia analitica finisce per rendere ingestibile lo strumento di monitoraggio, costringendo i monitor ad una attività di raccolta libera di note dal campo per la quale mancano forse della necessaria consapevolezza metodologica.

Nella raccolta libera di note dal campo è ad esempio tipicamente amplificato il rischio che i monitor non distinguano in maniera accurata tra ciò che osservano e l'interpretazione della realtà che viene osservata, confondendo così descrizione e valutazione. Nella metodologia delle scienze sociali, in particolare nel caso della ricerca qualitativa sul campo, si presta particolare attenzione al controllo dei processi interpretativi, che devono rimanere chiaramente distinti dai processi di descrizione. I monitor non sembrano tuttavia svolgere un'apposita attività formativa di tipo metodologico che consenta loro di utilizzare con consapevolezza gli strumenti della ricerca sul campo. Le griglie analitiche sono appunto pensate anche per compensare la carenza di formazione metodologica, vincolando i monitor ad una descrizione quanto più possibile oggettiva della realtà osservata.

Compensare la carenza di professionalizzazione con uno strumento analitico molto rigido e complesso da gestire rischia tuttavia di produrre l'effetto opposto, di fatto lasciando troppo libero lo sguardo del monitor.

4.3. *Colloqui informali*

Una delle più tipiche metodologie di monitoraggio è la raccolta di testimonianze da informatori privilegiati. Nel contesto di una operazione di rimpatrio si ha la possibilità di raccogliere informazioni di prima mano, interloquendo con le persone direttamente coinvolte. In particolare, centrale è l'interlocazione tra monitor e personale di scorta, con il quale il monitor dovrebbe interloquire sin dal principio dell'operazione di rimpatrio.

L'efficacia di tale metodologia di monitoraggio dipende in gran parte dalla 'riconoscibilità' del monitor e dalla possibilità di interloquire con gli informatori senza eccessivi fattori di disturbo. La qualità dell'interlocazione è infatti condizionata dalle oggettive limitazioni poste dal contesto di una operazione di rimpatrio forzato, in cui non mancano i momenti di concitazione.

Nella fase iniziali, quando ad operare è soprattutto il personale delle scorte nazionali non sembra ci siano molte occasioni di confronto. Manca innanzitutto un momento istituzionalizzato di interlocazione precedente

⁷⁵ Intervista n. 9, brano n. 42.

all'avvio dell'operazione, che ad esempio è previsto dal codice di condotta Frontex⁷⁶ e dalle linee guida sul monitoraggio (ICMPD, 2021: 64). Raramente i monitor riescono a partecipare alla riunione preliminare durante la quale il personale della scorta nazionale pianifica il servizio⁷⁷. Anche cercando di essere in CPR con un qualche anticipo per riuscire ad avere almeno uno scambio informale con gli operatori, “prendere il caffè” con loro⁷⁸, difficilmente si riesce a partecipare alla vera e propria riunione preparatoria. Alcuni monitor segnalano anche un problema di riconoscimento del loro ruolo in questa fase, dovuto alla scarsa formazione del personale di scorta, che talvolta sembra non conoscere bene “il ruolo del monitor, né le attività che questo può fare o non può fare, la possibilità di accesso ai luoghi, eccetera”⁷⁹.

Nelle fasi successive, in particolare quando subentra il personale della scorta internazionale, l'interlocuzione tra monitor e personale di polizia sembra migliorare. Innanzitutto, i monitor hanno l'opportunità di partecipare al briefing preliminare durante il quale la scorta internazionale pianifica il servizio, che si svolge solitamente in aeroporto⁸⁰. In questa occasione i monitor hanno anche l'opportunità di incontrare il personale medico a seguito della scorta internazionale ed approfondire l'analisi delle eventuali condizioni di vulnerabilità dei rimpatriandi⁸¹, in particolare nelle circostanze in cui l'operazione non è stata monitorata nelle fasi precedenti⁸². Il punto di riferimento per i monitor rimane sempre il capo scorta, anche se in genere tutto il personale che integra il dispositivo di scorta internazionale è a conoscenza del ruolo e delle prerogative dei monitor⁸³. Ciò facilita notevolmente l'interlocuzione tra monitor e personale di scorta, che appare più disponibile a fornire informazioni.

Manca tuttavia un momento di confronto a conclusione dell'operazione, durante il quale i monitor possano eventualmente restituire al personale di scorta le loro impressioni o segnalare le principali criticità riscontrate. Talvolta ciò si verifica in maniera informale, durante il volo di ritorno, o quando un monitor più esperto chiede un confronto con il capo scorta al termine del servizio; ma a giudizio di alcuni monitor sarebbe necessario prevedere un momento istituzionalizzato di confronto, piuttosto che lasciare la cosa alle occasioni del singolo caso⁸⁴.

⁷⁶ Articolo 16(2), *Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex* (2018).

⁷⁷ Intervista n. 2, brano n. 15; Intervista n. 4, brano n. 6; Intervista n. 5, brano n. 12; Intervista n. 9, brano n. 7; Intervista n. 10, brano n. 25.

⁷⁸ Intervista n. 4, brano n. 41.

⁷⁹ Intervista n. 2, brano n. 15.

⁸⁰ Intervista n. 3, brano n. 14; Intervista n. 6, brano n. 36; Intervista n. 9, brano n. 7.

⁸¹ Intervista n. 10, brano n. 18.

⁸² Intervista n. 3, brano 8.

⁸³ Intervista n. 1, brano 70; Intervista n. 9, brano 17.

⁸⁴ Intervista n. 3, brano 28.

Il rapporto tra monitor e persona da rimpatriare è invece molto delicato. Gli standard non garantiscono ai monitor il diritto di avere un colloquio in privato con i rimpatriandi, come ad esempio è previsto per il CPT⁸⁵ ed è interessante notare come le linee guida adottate da Frontex non includano indicazioni specifiche in relazione alle modalità di interlocuzione tra monitor e rimpatriandi. Qualora un rimpatriando esprima una lamentela circa il trattamento ricevuto, ciò che le linee guida suggeriscono di fare è documentare il reclamo e comunicarlo al responsabile del servizio di scorta, al quale spettano tutte le determinazioni del caso (ICMPD, 2021: 59). D'altra parte, dovendo attenersi in ogni circostanza alle istruzioni date loro dal personale di scorta, secondo le linee guida Frontex i monitor potrebbero astrattamente anche essere privati della possibilità di interloquire con i rimpatriandi qualora le esigenze di sicurezza lo richiedessero (ICMPD, 2021: 58). Una efficace attività di monitoraggio impone invece che i monitor siano nelle condizioni di interloquire da subito con i rimpatriandi⁸⁶, anche perché la dinamica delle operazioni di rimpatrio non lascia molti spazi per rimediare ai problemi non identificati tempestivamente.

Sappiamo tuttavia che in alcune fasi delle operazioni prevale la concitazione e ciò è chiaramente un ostacolo ad una interlocuzione serena tra monitor e rimpatriandi, anche perché per questi ultimi è sovente molto difficile riconoscere i monitor nella "marea di gente"⁸⁷ coinvolta in una operazione di rimpatrio. Ciò avviene a dispetto del fatto che i monitor indossino una pettorina che dovrebbe renderli chiaramente riconoscibili agli occhi delle persone da rimpatriare, distinguendoli dal personale di scorta. Vi sono certamente maggiori occasioni per interloquire con i rimpatriandi nei momenti in cui il ritmo dell'operazione rallenta. Un primo momento si presenta ad esempio già in CPR, quando le persone rimangono in attesa di essere perquisite, sedute sulle panchine in corridoio, o ancora sul mezzo di trasporto che li porta verso l'aeroporto. In entrambi i casi è tuttavia difficile mantenere la dovuta riservatezza a causa della costante presenza del personale di scorta, che potrebbe inibire i rimpatriandi⁸⁸.

Forse l'unico momento in cui i monitor riescono ad interloquire con la dovuta calma e riservatezza con i rimpatriandi è in aeroporto, in attesa che si svolgano i colloqui con le autorità consolari e i controlli di sicurezza⁸⁹. L'attività dei monitor può in questa fase essere facilitata dal fatto che talvolta fa parte della delegazione anche un mediatore, che agevola l'interazione con i rimpatriandi. Nelle operazioni con decine di persone da rimpatriare è tutta-

⁸⁵ Articolo 8(3) Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

⁸⁶ Intervista n. 7, brano n. 23.

⁸⁷ Intervista n. 15, brano n. 15.

⁸⁸ Intervista n. 4, brano n. 17; Intervista n. 9, brano n. 16.

⁸⁹ Intervista n. 2, brano n. 36; Intervista n. 3, brano n. 8; Intervista n. 6, brano 38; Intervista n. 7, brano n. 28; Intervista n. 8, brano n. 30; Intervista n. 9, brano n. 22.

via difficile riuscire a parlare con tutti⁹⁰, mentre si dovrebbero contemporaneamente monitorare le operazioni di perquisizione ed eventualmente anche i colloqui con le autorità consolari, nei casi in cui ciò viene consentito⁹¹. I monitor possono al limite provare a fare una chiacchierata a campione con gli altri rimpatriandi, ma in genere tendono a focalizzarsi sui casi già identificati a partire dall'analisi della documentazione, o sulle criticità comunque emerse nel corso dell'operazione⁹².

Le interazioni tra monitor e rimpatriandi sono tuttavia molto problematiche non solo per ragioni di ordine, per così dire, logistico. Lo sono soprattutto per il personale di scorta, che vede nella presenza del monitor un potenziale fattore di disturbo, se non un ostacolo alla buona riuscita dell'operazione⁹³. Nelle fasi più concitate, come in CPR o al momento dell'imbarco, il personale di scorta cerca di ridurre al minimo i potenziali incidenti di percorso neutralizzando ogni fattore di rischio, eventualmente anche la presenza dei monitor. Talvolta sembra che la polizia riconosca un ruolo attivo al monitor solo nella misura in cui il suo intervento possa servire a calmare i rimpatriandi e facilitare l'operazione di rimpatrio, in particolare, quando la delegazione di monitoraggio è integrata da un mediatore, che invece è tipicamente assente nel dispositivo di scorta.

L'unica criticità che mi viene in mente ora è quella che spesso è la stessa polizia che chiede al monitor di parlare con la persona particolarmente agitata eccetera, come se non solo fossimo garanzia, ma come se si possa scaricare sul monitor qualche criticità, qualche momento di tensione⁹⁴.

Ad eccezione di tali circostanze, in cui i monitor vengono chiamati a contribuire alla produzione del corpo deportabile, il personale di scorta cerca di confinare i monitor ad una posizione di sostanziale invisibilità.

Alcuni monitor sembrano accettare la necessità di tenersi in disparte in certe fasi dell'operazione. Ciò che essi sembrano temere è il rischio che a causa del loro intervento si creino situazioni critiche che poi la polizia sarà chiamata a gestire anche eventualmente con la forza. Per questo si preferisce

⁹⁰ Intervista n. 9, brano n. 22.

⁹¹ Talvolta i monitor hanno assistito anche ai colloqui con il console, sulla base di una autorizzazione ad hoc concessa dalle autorità consolari. Il Garante nazionale ha raccomandato una modifica del Processo Verbale del 2011 sulla cui base si svolgono le operazioni via charter con la Tunisia, in modo da autorizzare stabilmente la presenza dei monitor durante i colloqui consolari (Garante nazionale, 2022: 8).

⁹² Intervista n. 7, brano n. 29; Intervista n. 9, brano n. 22.

⁹³ Intervista n. 6, brano n. 23; Intervista n. 10, brano n. 7.

⁹⁴ Intervista n. 2, brano 28.

stare “un passo indietro”⁹⁵, evitando un approccio diretto con le persone da rimpatriare.

Per quanto riguarda il rapporto con i rimpatriandi, con i cittadini stranieri noi non abbiamo rapporti, nel senso che rimaniamo sempre un po' in disparte rispetto a questo per non creare situazioni che potrebbero poi diventare critiche; è capitato forse uno o due volte che abbiamo chiesto proprio di parlare con noi, ma questo però non al Centro [CPR n.d.a.] ma nella fase successiva di pre-partenza⁹⁶.

Il problema principale nel corso delle fasi iniziali dell'operazione è che i monitor si trovano nella difficile situazione di dover interloquire con persone che vengono svegliate alle prime ore dell'alba, senza che nessuno spieghi loro cosa sta succedendo. Avvicinare i rimpatriandi in questa fase comporta il rischio di dover rispondere a domande scomode circa la destinazione finale del viaggio⁹⁷. Un monitor racconta, ad esempio, di aver chiesto l'autorizzazione al capo scorta per poter interloquire con i rimpatriandi e che questa gli sia stata concessa solo a patto che non fosse svelata la natura dell'operazione⁹⁸. Altri riferiscono di rispondere in maniera evasiva alle domande dei rimpatriandi, lasciando che sia la polizia ad assumersi la responsabilità di comunicare la destinazione del viaggio.

Se a loro non è stato detto dove vanno, interloquire potrebbe anche essere un modo per farti fare quelle domande che spesso fanno: “dove andiamo?”, eccetera. Io personalmente, ecco, questa adesso probabilmente non so se è una cosa giusta o sbagliata, però se la Polizia di Stato non l'ha detto, io personalmente non gli dico dov'è che stanno andando. Probabilmente, non so se, forse non è tanto giusto, ma è comunque per rispettare il ruolo e i compiti della Polizia di Stato, che se non hanno detto, anche se io penso che sia sbagliato, però mi attengo⁹⁹.

Più in generale c'è sempre il rischio che l'intervento del monitor ingeneri aspettative irrealistiche nei rimpatriandi, per questo anche i monitor che si dichiarano meno disposti ad accettare il ruolo di meri osservatori in cui il personale di scorta sembra volerli confinare sottolineano la necessità di gestire con consapevolezza e cautela la propria visibilità durante il corso di tutta l'operazione di rimpatrio.

⁹⁵ Intervista n. 10, brano n. 18.

⁹⁶ Intervista n. 10, brano n. 14.

⁹⁷ Intervista n. 12, brano n. 13.

⁹⁸ Intervista n. 5, brano n. 14.

⁹⁹ Intervista n. 6, brano n. 23.

Il colloquio con il rimpatriando è un momento delicatissimo, perché c'è sempre il timore di creare aspettative al rimpatriando e quindi poi di aumentare lo stress, l'angoscia, l'ansia, magari per un'aspettativa che viene delusa. È molto difficile far capire ad un rimpatriando che tu sei lì ma non è che puoi cambiare il corso degli eventi, a meno che non ci siano incidentalmente dei motivi di inespellibilità che emergono nel corso dell'operazione; e quindi lo so che è difficile, io stessa tante volte se vedo che la situazione è troppo tesa rinuncio, però invece colloquiare con la persona che subisce la misura sarebbe fondamentale¹⁰⁰.

E ancora:

In qualche modo interagendo, ma senza essere molto presente, per non creare aspettative: per me questo è importante, perché non c'è niente di peggio che creare, appunto, aspettative nelle persone dove tu sai già a priori che non potrai poi alla fine quello che presumi o quello che tenti di promettere, poi alla fine non riesci mai a portare avanti, perché il nostro ruolo è quello che sappiamo, e quindi è limitato al volo e quant'altro¹⁰¹.

Nella ricerca di un equilibrio tra un approccio più discreto e uno più proattivo, i monitor si trovano ad affrontare un dilemma cruciale per la buona riuscita dell'attività di monitoraggio. Cercando attivamente l'interlocuzione con i rimpatriandi rischiano di ingenerare aspettative che potrebbero essere frustrate; tuttavia, le persone da rimpatriare spesso non sembrano particolarmente interessate a chiedere l'intervento o il supporto dei monitor. Del resto, è molto probabile che il contesto dell'operazione di rimpatrio finisca per stordirli, rendendogli complicato distinguere i ruoli del personale coinvolto. Se il monitor non è particolarmente visibile, o proteso all'interlocuzione, è difficile intercettare eventuali vulnerabilità o condizioni di non espellibilità.

Sia il Codice di condotta per le operazioni di rimpatrio adottato da Frontex che le linee guida sull'attività di monitoraggio affermano che i monitor non dovrebbero "in nessuna circostanza" interferire con l'operazione di rimpatrio e il lavoro del personale di scorta¹⁰². Questo significa che i monitor dovrebbero evitare di suggerire strategie di resistenza ai rimpatriandi, o altrimenti ostacolare l'esecuzione del rimpatrio, ma è dubbio che il principio di non interferenza equivalga ad un obbligo di mimetizzarsi fino al punto di rendersi del tutto invisibili agli occhi dei rimpatriandi. Un simile approccio contraddirebbe gli standard e le linee guida che impongono ai monitor di rendersi riconoscibili attraverso appositi segni distintivi, come una pettorina (Garante nazionale, 2022: 14), finendo forse per svuotare di senso la medesima attività di monitoraggio.

¹⁰⁰ Intervista n. 7, brano n. 46.

¹⁰¹ Intervista n. 6, brano n. 12.

¹⁰² Articolo 16(3), *Code of conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex* (2018); si veda anche ICMPD (2021: 58).

5. Quale stile di monitoraggio?

Gestire la loro visibilità è per i monitor una questione difficile, soprattutto nelle fasi più delicate dell'operazione di rimpatrio. È preferibile mimetizzarsi, cercando di essere osservatori discreti, oppure si deve sposare un approccio proattivo, cercando attivamente l'interlocuzione con i rimpatriandi? Gli aspetti etici su cui abbiamo visto dibattersi i monitor, si intrecciano con questioni metodologiche che attengono allo stile di monitoraggio che si decide di adottare. Emerge qui una divaricazione tra due stili differenti che sembrano per certi versi riflettere la differenza tra *case monitoring* e *situation monitoring* di cui abbiamo discusso all'inizio del capitolo.

Interrogati su quale sia il ruolo del monitor, tutti gli intervistati sono partiti da una definizione abbastanza simile, descrivendo il monitor come un mero 'osservatore', il cui ruolo è di documentare quello che accade durante l'operazione per consentire l'elaborazione di rapporti e raccomandazioni sulle operazioni di rimpatrio, senza mai interferire con l'esecuzione dell'operazione¹⁰³. Tale visione riflette gli standard sull'attività di monitoraggio adottati da Frontex. Ad esempio, il Codice di condotta Frontex descrive l'attività di monitoraggio come un'attività il cui obiettivo è quello di "gathering information on and reporting of fundamental rights compliance and, where appropriate, at making recommendations for the strengthening of the protection of returnees". Dello stesso tenore, la definizione di monitoraggio inclusa nelle linee guida del 2021, in base alla quale "monitoring is an activity during which a return operation is observed, analysed and reported", senza che ai monitor sia attribuito alcun potere di intervento sul corso dell'operazione (ICMPD, 2021: 32).

Tale definizione non lascia tuttavia tutti soddisfatti, molti aggiungono che in certi casi sia comunque dovere del monitor intervenire più attivamente per impedire il verificarsi di gravi violazioni dei diritti dei rimpatriandi. In molte situazioni ai monitor viene "naturale" intervenire, anche eventualmente in maniera informale, formulando delle domande "quasi retoriche" agli agenti di scorta¹⁰⁴ che facciano apparire il proprio intervento il meno invasivo possibile. Di fronte a casi eclatanti, come evidenti situazioni di non espellibilità, gravi vulnerabilità o anche di fronte ad un uso eccessivo della forza o dei mezzi di contenzione, si cerca invece l'interlocuzione diretta del responsabile del servizio di scorta¹⁰⁵, o si segnala il problema al Garante nazionale per avviare una interlocuzione con il Ministero dell'interno¹⁰⁶.

¹⁰³ Intervista n. 3, brano n. 22; Intervista n. 7, brano n. 8; Intervista n. 13, brano n. 10; Intervista n. 15, brano n. 3. Si veda anche Garante nazionale (2022: 6)

¹⁰⁴ Intervista n. 4, brano 18.

¹⁰⁵ Intervista n. 2, brano n. 57; Intervista n. 4, brano n. 42; Intervista n. 6, brano n. 11; Intervista n. 8, brano n. 28; Intervista n. 15, brano n. 14.

¹⁰⁶ Intervista n. 2, brano n. 4; Intervista n. 7, brano n. 19; Intervista n. 13, brano n. 10.

Nello specificare quali siano i casi in cui è necessario per il monitor intervenire e i modi in cui questo intervento possa essere effettuato, i nostri intervistati scivolano dal piano etico a quello epistemologico, tracciano una distinzione tra stili di monitoraggio molto diversi, una distinzione che è stata sovente oggetto di discussione nel corso delle attività di formazione frequentate dai monitor¹⁰⁷.

Alcuni ritengono infatti che il monitor dovrebbe essere una figura il “meno invasiva possibile”¹⁰⁸, un mero osservatore che resta “un passo indietro”¹⁰⁹ durante tutte le fasi dell’operazione limitandosi ad annotare e documentare tutto quello che succede¹¹⁰. Tale approccio non solo risponde agli standard che imporrebbero ai monitor di astenersi in ogni circostanza dall’interferire con il corso dell’operazione, ma facilita l’attività di osservazione e documentazione dato che in un certo senso neutralizzando la presenza del monitor si preserva l’integrità del *setting*. In breve: minore la visibilità del monitor, maggiore la sua possibilità di descrivere in maniera oggettiva lo svolgimento delle operazioni di rimpatrio¹¹¹. Altri rifiutano di schiacciare il ruolo del monitor su quello del mero osservatore, sottolineando come la sua presenza sia istituzionalmente deputata ad alterare il *setting*. All’attività di monitoraggio è infatti tipicamente assegnata una funzione preventiva che discende non solo dal processo di apprendimento istituzionale che essi determinano attraverso l’attività di osservazione, documentazione e *reporting*, ma anche dall’interferenza con le attività amministrative che la presenza sul campo dei monitor produce (O’Flaherty, 2007: 10).

Da questo punto di vista, non solo il monitor ha il dovere di intervenire per impedire gravi violazioni dei diritti dei rimpatriandi, ma in ultima analisi senza esercitare il suo ruolo in maniera proattiva non è in grado nemmeno di svolgere adeguatamente la sua funzione di osservazione e documentazione.

Allora, raccogliere informazioni e non ho voluto usare la parola osservatore, perché secondo me può aprire all’equivoco che il monitor sia una figura quasi passiva: invece secondo me non lo è per niente. Perché tante informazioni non è che ti si palesino davanti: sì, molte informazioni il monitor le acquisisce da un’osservazione dell’attività, ma molto spesso è necessario cercarla l’informazione, intanto perché l’operazione di rimpatrio forzato ha una dimensione temporale e il monitor non è sempre presente. Il monitor può essersi perso i passaggi precedenti e invece per capire quello che sta succedendo nel momento in cui il monitor attua l’osservazione è necessario che copra anche gli accadimenti, quello che è successo prima della sua en-

¹⁰⁷ Intervista n. 2, brano n. 4; Intervista n. 4, brano n. 2.

¹⁰⁸ Intervista n. 2, brano n. 4.

¹⁰⁹ Intervista n. 10, brano n. 4.

¹¹⁰ Intervista n. 15, brano n. 39; Intervista n. 16, brano n. 3.

¹¹¹ Intervista n. 2, brano n. 4; Intervista n. 4, brano n. 2; Intervista n. 10, brano n. 4.

trata in scena. E quindi il monitor deve chiedere informazioni: deve chiedere alle scorte che hanno curato le fasi precedenti a quella in cui lui entra in scena; deve chiedere informazioni alla scorta che opera, perché magari la scena precedente lui stava seguendo un altro caso e quindi capire che cosa è successo prima; deve parlare con i responsabili medici; deve parlare con le persone se possibile¹¹².

Quello che emerge dalla nostra ricerca è in definitiva una tensione tra due modelli di monitoraggio, tra cui i monitor sembrano dibattersi, l'uno più orientato al *situation monitoring*, cui sembrano chiaramente ispirarsi le linee guida adottate dall'agenzia Frontex, e l'altro più aperto al *case monitoring* cui invece sembrano protesi molti dei monitor intervistati. Tale tensione crea una situazione di incertezza, dando luogo a prassi di monitoraggio molto diverse. Non avendo un modello chiaro a cui ispirarsi, i monitor potrebbero avere difficoltà a scegliere l'approccio giusto da seguire di fronte ad evidenti violazioni dei diritti delle persone coinvolte. Una scelta epistemologica chiara consentirebbe anche di definire meglio le procedure da seguire in tali circostanze, eventualmente anche in collaborazione con il Ministero dell'interno, evitando che nell'affrontare i casi individuali sia lasciato troppo spazio all'improvvisazione. Naturalmente però, sarebbe necessario che la scelta tra diversi modelli di monitoraggio non fosse lasciata allo 'stile' dei monitor, ma venisse meglio formalizzata negli standard metodologici che dovrebbero orientare la loro attività.

¹¹² Intervista n. 7, brano n. 9.

CONCLUSIONI

Nel concludere la nostra analisi delle pratiche di rimpatrio forzato, abbiamo suggerito che il livello di coercizione utilizzato per eseguire i provvedimenti di allontanamento non fosse facilmente accomodabile dai comuni standard etici e giuridici sull'uso della forza. Lo sguardo dell'Autorità di monitoraggio resta epistemologicamente vincolato ad una valutazione della ragionevolezza e appropriatezza dell'uso della forza nei casi specifici, continuando in qualche modo a presentare il ruolo della forza nelle procedure di rimpatrio come un elemento che può e deve essere circoscritto e limitato allo stretto necessario. Sul piano normativo ciò è senza dubbio corretto, anche se la nostra ricerca invita ad interpretare diversamente il ruolo della coercizione nelle pratiche di rimpatrio. Per questo motivo abbiamo fatto appello alla nozione di violenza "obiettiva", o sistemica, di Slavoj Žižek (2008), suggerendo che il medesimo contesto operativo delle operazioni di rimpatrio rappresenta la condizione di possibilità per il moltiplicarsi di singole forme soggettive di coercizione. Come illustrato, la violenza sistemica delle operazioni di rimpatrio è una peculiare forma di violenza organizzata che normalizza la coercizione agita dai singoli operatori di polizia, trasformandola in una componente strutturale del processo.

Naturalmente gli organismi di monitoraggio documentano e denunciano l'infinita serie di casi di uso eccessivo e non necessario dei mezzi di contenzione, o della coercizione. I risultati della nostra ricerca sembrano tuttavia suggerire che i monitor siano in qualche modo sopraffatti dalla violenza sistemica delle operazioni di rimpatrio, al punto che anche un loro eventuale intervento nel caso specifico suscita profondi dilemmi etici. Il timore è, in breve, di alimentare la spirale della violenza, creando una situazione critica da cui sarà impossibile uscire se non intensificando il ricorso alla coercizione. È forse questa, prima ancora che una scarsa consapevolezza metodologica, la ragione per cui molti dei monitor che abbiamo intervistato sembrano dibattersi tra due stili di monitoraggio in parte contrapposti. Alla radice dell'indecisione tra un modello di monitoraggio più passivo e uno più attivo, vi è un profondo dilemma etico.

Comunque sia interpretata, l'attività di monitoraggio e di documentazione resta fondamentale, anche perché è l'unica fonte di informazione indipendente che abbiamo a disposizione sull'esecuzione delle operazioni di rimpatrio. È solo grazie all'attività dei monitor che è stato possibile ricostruire in questa ricerca il carattere sistemico della violenza delle

operazioni di rimpatrio forzato ed è solo mettendo in prospettiva i loro resoconti che è possibile avviare una riflessione politicamente e giuridicamente accorta sull'accettabilità della coercizione nel quadro delle operazioni di rimpatrio. L'invito è ad andare oltre l'analisi delle singole decisioni operative assunte dal personale di scorta, per riflettere sulle scelte politiche e organizzative più ampie che mettono il singolo operatore nella condizione di credere che non vi sia altra soluzione che agire attraverso la coercizione. Se l'attività di monitoraggio può certamente contribuire a riportare entro parametri di ragionevolezza l'uso della forza in casi specifici, la riflessione sui costi materiali e umani della politica di rimpatrio deve essere svolta ad un livello diverso.

Occorre chiedersi in sostanza quale sia la sostenibilità, prima ancora dell'efficacia, di una politica di rimpatrio centrata sulla coercizione, che non cerca in alcun modo la collaborazione consapevole delle persone coinvolte. Una politica di rimpatrio che non concede loro né il tempo né il modo per ripensare un progetto migratorio fallito o il proprio percorso biografico. Partire dal presupposto che la legittima pretesa dello Stato di allontanare dal proprio territorio chi non ha più diritto al soggiorno basti ad eseguire un rimpatrio, come se spostare una persona dal punto A al punto B fosse una mera questione logistica, alimenta il senso di disperazione e la resistenza di chi si trova esposto ad un esercizio così ottuso del potere di escludere. In queste condizioni, la praticabilità della politica di rimpatrio dipende da stratagemmi in cui si perdono diritti e senso di umanità. Si deve agire rapidamente, senza dare il tempo alle persone di capire cosa sta succedendo e dunque, eventualmente, far valere i propri diritti. Oppure con l'inganno, infantilizzando persone che stanno per essere imbarcate su un charter senza saperlo. Nella cornice di una politica di rimpatrio la cui praticabilità dipende da simili stratagemmi, il ricorso alla coercizione diventa l'unica risorsa a disposizione degli operatori per piegare la resistenza di chi non accetta di essere umiliato e spersonalizzato, trattato come un essere assolutamente inaffidabile e imprevedibile.

Il ricorso alla coercizione nel corso delle operazioni di rimpatrio non è solo una questione tecnica, qualcosa che può essere contenuto o limitato migliorando la formazione o precisando gli standard operativi. Pur non volendo sottovalutare l'importanza di questi aspetti, riteniamo che ci sia bisogno di riflettere sul suo significato politico più profondo. Il ricorso continuo alla contenzione fisica, o a perquisizioni inutilmente invasive, va interpretato al di là della mera necessità tecnica di tali pratiche nel caso specifico. L'obiettivo è quello di fiaccare la resistenza, umiliare, rendere malleabili i rimpatriandi, spezzando anche l'ultimo disperato tentativo di resistenza di chi si trova assoggettato ad una procedura in cui è costantemente oggettivizzato e infantilizzato. Difficile riconciliare tali pratiche con i parametri giuridici di proporzionalità e necessità, ma la questione non ci sembra tanto quella delle singole decisioni di ricorso all'uso della forza.

Lo sguardo va allargato al contesto operativo in cui esse vengono prese e alla più ampia cornice politica che fa da sfondo all'esercizio concreto della prerogativa di escludere dello Stato.

BIBLIOGRAFIA

- Alpert G. P., Dunham, R. G.
2004, *Understanding police use of force: Officers, suspects, and reciprocity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alpert G. P., MacDonald J.
2001, *Police use of force: An analysis of organizational characteristics*, in *Justice Quarterly*, 18(2), pp. 393-409.
- Anderson B., Gibney M. J., Paoletti E.
2011, *Boundaries of belonging: deportation and the constitution and contestation of citizenship*, in *Citizenship Studies*, 15(5), pp. 543-545.
- APT
2004, *Association for the prevention of torture. Monitoring places of detention. A practical guide*, Geneva.
- APT
2013, *Association for the prevention of torture. Monitoring Police Custody. A practical guide*, Geneva.
- Armacost B.E.
2004, *Organizational Culture and Police Misconduct*, in *The George Washington Law Review*, 72(3), pp. 453-546.
- Backman A.
2023, *The Labor of Chartering a Deportation Journey*, in *Nordic Journal of Migration Research*, 13(4), pp. 417-424.
- Baldaccini A.
2009, *The return and removal of irregular migrants under EU law: An analysis of the returns directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 11(1), pp. 1-17.
- Barbagli M., Colombo A.
2010, *Rapporto sulla criminalità e la sicurezza in Italia*, Roma, Ministero dell'interno.
- Biondi dal Monte F., Rossi E.
2022, *Diritto e immigrazione. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino.
- Borrelli L.M.
2021, *'They know the procedure; they just don't know when we will come': uncovering the practice of unannounced deportations*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(15), pp. 3473-3491.
- Borrelli L.M., Walters W.
2024, *Blood, sweat and tears: On the corporeality of deportation*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 42(8), pp. 1387-1404.

- Bosworth M., Singler S.
2022, A mundane spectacle? (In)visibility, normalisation, and state power in the UK's migrant escorting contract, in Bosworth M., Zedner L. (eds.), *Privatising border control: Law at the limits of the sovereign state*, 170-188. Oxford, Oxford University Press.
- Bosworth M., Turnbull S.
2015, Immigration detention, punishment and the criminalization of migration, in Pickering S. & Ham J.(eds.), *The Routledge Handbook on Crime and International Migration*, 91-106. London, Routledge.
- Brotherton D. C., Barrios L.
2013, The social bulimia of forced repatriation: A case study of Dominican deportees”, in Aas K.F., Bosworth M. (eds.), *The Borders of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion*, Oxford, Oxford University Press, pp. 201-217,
- Campegi G.
2020, Genealogies of immigration detention: Migration control and the shifting boundaries between the 'penal' and the 'preventive' state, in *Social and Legal Studies*, 29(4), pp. 527-548.
- Campegi G., Coresi F.
2024, *Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri*, Bari, Università di Bari.
- Casey-Maslen S., Connolly S.
2017, *Police Use of Force under International Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Castles S.
2010, Why migration policies fail, in *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), pp. 205-227.
- Cheh M.M.
1995, Are lawsuits an answer to police brutality?, in Geller W.A., Toch A. (eds.), *And justice for all: Understanding and controlling police abuse of force*, Washington, DC, Police Executive Research Forum, pp. 233-259.
- Collyer M.
2012, Deportation and the micropolitics of exclusion: The rise of removals from the UK to Sri Lanka. *Geopolitics*, 17(2), pp. 276-292.
- Connor, G. J.
1991, Use of Force Continuum, in *Law and Order*, 39(3): 30-32.
- Cornelli R.
2022, *La forza di polizia. Uno studio criminologico della violenza*. Torino, Giappichelli.
- Corte dei conti
2022, *Relazione concernente il rimpatrio volontario ed assistito nella gestione dei flussi migratori*. Delibera n. 10/2022/G.

- Council of Europe
2005, Twenty Guidelines on Forced Return, in Committee of Ministers, 4 May 2005.
- Coutin, S. B.
2014. Deportation Studies: Origins, Themes and Directions. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41(4), pp. 671-681.
- De Beco
2012, The role of European human rights monitoring mechanisms, in De Beco G. (ed.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, 1-17. London, Routledge.
- De Beco G.
2010, Non-judicial mechanisms for the implementation of human rights in the European states. Brussels, Larcier (Lefebvre Sarrut Belgium).
- De Genova N.P.
2002, Migrant 'Illegality' and deportability in everyday life, in *Annual Review of Anthropology*, 31(1), pp. 419-447.
- De Genova N.P.
2004, The Legal Production of Mexican/Migrant 'Illegality', in *Latino Studies*, 2, pp. 160-185.
- De Schutter O.
2010, *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Díaz-Barriga M., Dorsey M.E.
2020, *Fencing in Democracy, Border Walls, Necro-citizenship, and the Security State*. Durham, Duke University Press.
- Dimitrijevic V.
2001, State reports, in Moller J.T., Grimheden J., Ramcharan B.G., De Zayas A. (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden, Brill | Nijhoff, pp. 185-200.
- Drotbohm H., Hasselberg, I.
2015, Editorial Introduction. Deportation, Anxiety, Justice: New Ethnographic Perspectives, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(4), pp. 551-562.
- Ellermann A.
2008, The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation, in *Government and Opposition*, 43(2), pp. 168-89.
- European Commission
2013, Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC), Final Report, DG Home Affairs. 22 October 2013.
- European Council on Refugees and Exiles
2022, Monitoring the Implementation of Returns: A Complex Puzzle With Missing Pieces, Policy note. Reperibile presso: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/12/Policy-Note-42.pdf>.

European Parliament

2020, The state of play of Schengen governance. An assessment of Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

European Union Agency for Fundamental Rights

2023, Forced Return Monitoring Systems. 2023 Update. Reperibile presso: <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/forced-return-monitoring-systems-2023-update>.

Faye Jacobsen A.F.

2008, Human Rights Monitoring. A Field Mission Manual, The Hague, The Netherlands, Brill | Nijhoff.

Fekete L.

2005, The deportation machine: Europe, asylum and human rights, in *Race & Class*, 47(1), pp. 64-78.

Fekete L.

2011, Accelerated removals: the human cost of EU deportation policies, in *Race & Class*, 52(4), pp. 89-97.

Foucault M.

1982, *Microfisica del potere*. Torino, Einaudi.

Franko Aas K.

2006, 'The body does not lie': Identity, risk and trust in technoculture, in *Crime, Media, Culture: An International Journal*, 2(2), pp. 143-158.

Frontex

2023, Observations to Return Operations conducted in the 2nd half of 2023 by the Fundamental Rights Officer, Vienna.

Galtung J.

1969, Violence, Peace, and Peace Research, in *Journal of Peace Research*, 6(3), pp. 167-191.

Garante nazionale

2017, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. *Relazione al Parlamento*. Roma.

Garante nazionale

2018a, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. *Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (dicembre 2017 - giugno 2018)*, Roma.

Garante nazionale

2018b, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. *Relazione al Parlamento*, Roma.

Garante nazionale

2019, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. *Relazione al Parlamento*, Roma.

Garante nazionale

2021, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. *Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri (gennaio 2019 - giugno 2021)*, Roma.

Garante nazionale

2022, 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)*, Roma.

Gibney M.J.

2008, Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom, in *Government and Opposition*, 43(2), pp. 146-167.

Gibney M.J.

2013, Is deportation a form of forced migration?, in *Refugee Survey Quarterly*, 32(2), pp. 116-129.

Gibney M.J., Hansen R.

2003, *Deportation and the Liberal State: The Involuntary Return of Asylum Seekers and Unlawful Migrants in Canada, the UK, and Germany*. New Issues in Refugee Research: Working Paper Series No. 77. Geneva, Switzerland, United Nations High Commissioner for Refugees.

Gill N., Conlon D., Burr ridge A.

2016, Carceral circuitry: New directions in carceral geography, in *Progress in Human Geography*, 42(2), pp. 183-204.

Golash-Boza T.

2019, Punishment Beyond the Deportee: The Collateral Consequences of Deportation, in *American Behavioral Scientist*, 63(9), pp. 1331-1349.

Goodwin-Gill S., Mc Adam J.

2007, *The refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press.

Goodwin-Gill S.

1978, *International Law and the Movement of Persons between States*, Oxford, Oxford University Press.

Gori G.

2013, Compliance, in Shelton D. (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 893-920.

Groome D.

2000, *The Handbook of Human Rights Investigation*, Northborough, Human Rights Press.

Grover L.

2012, *UN Human Rights Treaty Bodies: law and legitimacy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hailbronner K.

1997, Readmission agreements and the obligation on states under public international law to readmit their own and foreign nationals, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 57(1), pp. 1-50.

Hasselberg I.

2016, *Enduring Uncertainty: Deportation, Punishment and Everyday Life*, New York, Berghahn Books.

Hathaway O.A.

2002, Do Human Rights Treaties Make a Difference?, in *Yale Law Journal*, 111, pp. 1935-2042.

Hiemstra N.

2012, Geopolitical reverberations of US migrant detention and deportation: The view from Ecuador, *Geopolitics*, 17(2), pp. 293-311.

Hollifield, James F., Martin, Philip, and M., Orrenius Pia

2014, The dilemmas of immigration control, in Hollifield J.F., Martin P., and Orrenius P. M.(eds.), *Controlling immigration. A Global Perspective. Third Edition*, Redwood City, Stanford University Press, pp. 3-33.

Horowitz J.

2009, OHCHR Pre-deployment Human Rights Training: Adapting to the Evolving Roles, Responsibilities, and Influence of UN Human Rights Officers, *Human Rights Practice*, 2 (1), pp. 28-48.

Howen N.

2007, The Fundamental Protection Function of the Human Rights Field Operation, in O'Flaherty M. (ed.), *The human rights field operation: law, theory and practice*, Farnhame, Ashgate, pp. 31-46.

Human Rights Council

2018, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. A/HRC/38/41. 4 May 2018.

ICAO

2022, International Civil Aviation Organization. *Aviation Security Manual* (Doc 8973). DOC-08973-013-01.

ICMPD

2021, International Centre for Migration Policy Development. *The Pool of Forced-Return Monitors: Guidelines for Monitors*, Vienna.

Isin E.F.

2002, *Being Political: Genealogies of Citizenship*, Minnesota, University Of Minnesota Press.

Jones C., Kilpatrick J., Gkliati M.

2020, *Deportation Union. Rights, accountability, and the EU's push to increased forced removals*. London: Statewatch.

Kane R.J.

2014, Police and the Excessive Use of Force, in Bruinsma, G., Weisburd, D. (eds), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York, Springer, pp. 3544-3559.

- Kanstroom D.
2000, *Deportation, Social Control, and Punishment: Some Thoughts about Why Hard Laws Make Bad Cases*, in *Harvard Law Review*, 113(8), pp. 1890-935.
- Kanstroom D.
2007, *Deportation Nation: Outsiders in American History*. Cambridge, Harvard University Press.
- Khosravi S.
2009, *Sweden: Detention and deportation of asylum seekers, Race & class*, 50(4), pp. 38-56.
- Kicker R.
2012, *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the CPT)*, in De Beco G. (ed.), *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, Abingdon, Routledge, pp. 43-69.
- Klinger D.A.
1994, *Demeanor or crime? Why 'hostile' citizens are more likely to be arrested*, in *Criminology*, 32(3), pp. 475-493.
- Klockars C.B.
1980, *The Dirty Harry Problem*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452(1), pp. 33-47.
- Klockars C.B.
1995, *A theory of excessive force and control*, in William A. Geller W.A., Toch H. (eds.), *And Justice For All. Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, 11-29. Washington, D.C., Police Executive Research Forum.
- Kriebaum U.
2002, *Prevention of Torture in Europe. CPT Modus Operandi*, in APT Brochure no. 4, Geneva.
- Legomski S.H.
2014, *The removal of irregular migrants in Europe and America*, in Chetail V. (ed.), *Research Handbook on Migration and International Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 148-170.
- Lindberg A., Borrelli L.M.
2019, *Let the right one in? On European migration authorities' resistance to research*, in *Social Anthropology*, 27(1), pp. 17-32.
- Lutz F., Maananashvili S.
2016, *Return Directive*, in Thym D., Hailbronner K. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, München, Beck/Hart/Nomos, pp. 692-804.
- Majcher I.
2020, *The European Union Returns Directive and its Compatibility with International Human Rights Law*, Leiden, The Netherlands, Brill | Nijhoff.

Makeremi C.

2018, "Deportation and the Technification of Force: Violence in Democracy", *Technosphere Magazine*. Reperibile presso: <https://www.technosphere-magazine.hkw.de/p/Deportation-and-the-Technification-of-Force-Violence-in-Democracy-ngjuok8Rb5q1U7ae54VHwp>.

Manning P.K.

1980, "Violence and the Police Role". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452(1), pp. 135-144.

Martiello G.

2019, *I limiti penali dell'uso della forza pubblica: una indagine di parte generale*. Pisa, Edizioni ETS.

Martin I.

2001, "The High Commissioner's Field Operations", in Alfredsson G., Grimheden J., Ramcharan B.G., De Zayas A. (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jacob Th. Moller*, The Hague, Martinus Nijhoff, pp. 403-411.

Menjívar C., Gómez Cervantes A., Alvord D.

2018, "The expansion of 'crimmigration', mass detention, and deportation", in *Sociology Compass*, 12(4), pp. 1-15.

Ministero dell'interno

2012, *Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, Roma.

Ministero dell'interno

2013a, *Norme e procedure correlate alle attività di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. Chiarimenti operativi*, N. 400/A/2013/10.2.5. Roma

Ministero dell'interno,

2013b, *Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, Roma.

Ministero dell'interno

2015a, *Linee guida per i servizi di scorta e persone da rimpatriare*, Roma.

Ministero dell'interno

2015b, *Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, Roma.

Ministero dell'interno

2021, *Riscontro a Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Rapporti tematici relativi alle attività di monitoraggio e vigilanza*. N.555/1-DOC/Area I/C/STRAN/SORD/4462-21, Roma.

Ministero dell'interno,

2023, *Riscontro a Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - Rapporto tematico sull'attività di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato di cittadini stranieri*. N.400/B/2023/2^Div/9. Roma.

Moraru M.B.

2022, EU Return Directive: A cause for shame or an unexpectedly protective framework?, In Tsourdi E. (ed.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, 435-454. Neuvenden: Edward Elgar Publishing Ltd.

Mzaluat H., Spinelli F.

2024, Come funzionano i voli di rimpatrio forzato dall'Italia alla Tunisia", *Internazionale*, 24.6.2024. Reperibile presso: <https://www.internazionale.it/reportage/haifa-mzalouat/2024/06/24/voli-rimpatrio-italia-tunisia#:~:text=In%20partenza%20dall'aeroporto%20di,ricevuto%20un%20decreto%20di%20espulsione.>

O'Flaherty M.

2007, *Human Rights Field Operations: An Introductory Analysis*, in O'Flaherty M. (ed.), *The Human Rights Field Operation. Law, Theory and Practice*, Aldershot, Ashgate, pp. 205-217.

O'Flaherty M., Ulrich G.

2010, *The Professionalization of Human Rights Field Work*, *Human Rights Practice*, 2(1), pp. 1-17.

OHCHR

2001, United Nations High Commissioner for Human Rights. *Training Manual on Human Rights Monitoring (First edition)*, New York and Geneva, United Nations.

OHCHR

2011, United Nations High Commissioner for Human Rights. *Manual on Human Rights Monitoring (Revised edition)*, New York and Geneva, United Nations.

OHCHR

2014, United Nations High Commissioner for Human Rights. *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders. A/69/CRP. 1. 23 July 2014.*

OHCHR

2018, United Nations High Commissioner for Human Rights. *Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations. A/HRC/37/34. 03 January 2018.*

Oliva J.R., Morgan, R., Compton M.T.

2010, A practical overview of de-escalation skills in law enforcement: helping individuals in Crisis while Reducing Police Liability and Injury, in *Journal of Police Crisis Negotiations*, 10(1), pp. 15-29.

Palmiotto M.J.

2013, *Police Use of Force: Important Issues Facing the Police and the Communities They Serve*, London, Routledge.

Paoletti E.

2010, *Deportation, non-deportability and ideas of membership*, Refugee Studies Centre, Working Paper series no. 65, University of Oxford, Oxford Departure of International Development.

- Perruchoud R.
2012, State sovereignty and freedom of movement, in Opeskin B., Perruchoud R., Redpath-Cross J. (eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 123-151
- Peutz N.
2006, Embarking on an Anthropology of Removal, *Current Anthropology*, 47(2), pp. 217-41.
- Phuong C.
2018, The removal of failed asylum seekers, *Legal Studies*, 25(1), pp. 117-141.
- Polakiewicz J.
2005, Alternatives to Treaty-Making and Law-Making by Treaty and Expert Bodies in the Council of Europe, in Wolfrum R., V. Röben V. (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin, Springer, pp. 245-290.
- Radziwinowiczówna A.
2022, Violence that builds sovereignty: the transnational violence continuum in deportation from the United States, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(5), pp. 1095-1112.
- Razack S.
2013, Timely deaths: Medicalizing the deaths of Aboriginal people in police custody, *Law, Culture and the Humanities*, 9(2), pp. 1-23.
- Reiss A.J.
1968, Police brutality. Answer to key questions, *Trans-action*, 5, pp. 10-19.
- Savio G.
2020, Espulsioni amministrative, respingimenti e trattenimenti: analisi dell'evoluzione normativa alla luce della giurisprudenza costituzionale, in Giovanetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi: trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 586-610.
- Schuster L., Majidi N.
2019, Deportation and Forced Return, in Bloch A., Dona G. (eds.), *Forced Migration: Current Issues and Debates*, London, Routledge, pp. 88-107.
- Shachar A., Mahmood A.
2021, The Body as the Border: A New Era, *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 46(3), pp. 124-150.
- Shelton D.
2015, *Remedies in International Human Rights Law*, Third Edition. Oxford, Oxford University Press.
- SILP Sindacato italiano dei lavoratori di polizia
2017, *Linee guida per i servizi di scorta internazionale a persone da rimpatriare. Scelte operative connesse alla sicurezza del personale di polizia. Criticità applicative*. Prot. n. 194 /P/2017. Roma.
- Skolnick J.H., Fyfe J.J.
1995, *Above the law: Police and the excessive use of force*, New York, Free Press.

- Smith R.
2014, *Prevention and Human Rights*, In Mihr A., Gibney M. (eds.), *The SAGE Handbook of Human Rights*, 857-874. London, SAGE.
- Terrill W., Mastrofski, S.D.
2002, *Situational and officer-based determinants of police coercion*, *Justice quarterly*, 19(2), pp. 215-248.
- Thym D.
2023, *European Migration Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Turnbull S.
2017, *Immigration Detention and Punishment*, in *Oxford Research Encyclopedia of Criminology*. Reperibile presso: <https://oxfordre.com/criminology/display/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-231>.
- Valverde M.
2015, *Chronotopes of law: Jurisdiction, scale and governance*, London, Routledge.
- Van der Linden H.
2012, *On the Violence of Systemic Violence*, in *Radical Philosophy Review*, 15(1), pp. 33-51.
- Van Houtum H., Van Naerssen T.
2002, *Bordering, ordering and othering*, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 93(2), pp. 125-136.
- Veglio M.
2020, *L'Europa a due libertà. L'impatto della Direttiva rimpatri sulla politica italiana di trattenimento ed espulsione degli stranieri*, in Giovanetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi: trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 567-585.
- Walters W.
2002, *Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens*, *Citizenship Studies*, 6(3), pp. 265-292.
- Walters W.
2016, *The Flight of the Deported: Aircraft, Deportation, and Politics*. *Geopolitics*, 21(2), pp. 435-458.
- Walters W.
2017, *The Microphysics of Power Redux*, in Bonditti P., Bigo D., Gros F. (eds.), *Foucault and the Modern International*, London, Palgrave Macmillan, pp. 57-76.
- Walters W.
2018, *The Microphysics of Deportation: A Critical Reading of Return Flight Monitoring Reports*, 2018 ZiF Workshop "Studying Migration Policies at the Interface between Empirical Research and Normative Analysis", pp. 161-85.

Walters W.

2024, The deportation plane: charter flights and carceral mobilities, in *Mobilities*, 19 (4), pp. 646-662.

Weber L.

2015, Deciphering deportation practices across the Global North, in Sharon Pickering S., Ham J. (eds.), *The Routledge Handbook on Crime and International Migration*, London: Routledge, pp. 155-178.

Weber L., Mohn S.B., Vecchio F., Fili, A.

2020, Beyond deportation: researching the control of outward mobility using a space of flows logic, *Global networks*, 20(1), pp. 65-84.

Weissman D.M., Godoy, A., Clark, H.M.

2021, The final act: deportation by ICE air, *Hofstra Law Review*, 49, pp. 437-498.

Wissenbrodt D., Divine M.

2012, International human rights of migrants, in Opeskin B., Perruchoud R., Redpath-Cross J. (eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 152-176.

Worden R.E.

1995, The 'Causes' of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force, in Geller W.A., Toch H.(eds.), *And Justice For All. Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, Washington, D.C., Police Executive Research Forum, pp. 30-60.

Žižek S.

2008, *Violence. Six Sideways reflections*. New York, Picador.

Finito di stampare anno 2025
presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.r.l.
Via A. Gherardesca • 56121 Pisa
Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300
www.pacineditore.it





Collana
Quaderni de L'altro diritto

Direttore
Emilio Santoro

Comitato scientifico
Alberto di Martino
Chiara Favilli
Realino Marra
Luigi Pannarale
Aldo Schiavello
Danilo Zolo

I *Quaderni de L'altro diritto* vogliono essere uno spazio per la riflessione teorico-giuridica e la ricerca sociologica sui temi del carcere e delle istituzioni penali in genere, del governo dell'immigrazione, della devianza e dell'emarginazione sociale. La collana mira a evidenziare come operi in questi campi il "diritto in azione", vale a dire il fitto reticolo di credenze, conflitti, distorsioni e transazioni sociali attraverso il quale il "diritto dei libri" viene a contatto con la vita delle persone.

I rimpatri sono un tassello fondamentale delle politiche controllo della mobilità. Spesso si sottolinea lo scarso successo degli sforzi profusi dai governi nel tentativo di aumentare il numero di stranieri allontanati, soffermandosi sui presupposti politici e giuridici di una efficace politica di rimpatrio. Si tratta di questioni senza dubbio rilevanti, che fanno tuttavia passare in secondo piano un aspetto decisivo. Ogni rimpatrio è infatti un atto concreto di coercizione che necessita di precise condizioni per poter essere eseguito a dei costi materiali e umani accettabili.

Questo volume si concentra sulle modalità esecutive dei provvedimenti di rimpatrio forzato in Italia. Basandosi sull'analisi di fonti documentali e di altro materiale empirico inedito, esso getta luce sul processo attraverso cui viene in concreto definita la soglia di accettabilità della coercizione nel corso delle operazioni di rimpatrio. Il volume offre dunque un inedito punto di vista empirico sulle modalità operative di un settore dell'azione amministrativa in cui il coefficiente di coercizione dispiegato è particolarmente elevato. Al contempo esso descrive le sfide etiche e metodologiche dell'attività svolta dall'organismo di monitoraggio dei rimpatri forzati, gettando luce su un aspetto tradizionalmente trascurato dalla letteratura scientifica sui meccanismi di tutela dei diritti umani.

Giuseppe Campesi è professore ordinario di Filosofia e sociologia del diritto presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Elisabetta de Robertis è avvocato, criminologa ed esperta dei diritti delle persone private della libertà personale.

Francesco Oziosi è dottorando in Scienze politiche e sociali per la sicurezza e lo sviluppo presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

