



Allontanamento di stranieri con mezzo aereo

*Estratto dal 13° Rapporto Generale del CPT,
pubblicato il 2003*

27. Fin dall'inizio delle sue attività, il CPT ha esaminato le condizioni di detenzione delle persone private di libertà in base alla legge sull'immigrazione e tale questione è stata trattata in un capitolo del 7° Rapporto generale del CPT (CPT/Inf (97) 10, paragrafi 24 - 36). Nel suddetto rapporto il CPT ha enunciato alcune norme fondamentali relative all'uso della forza e dei mezzi di coercizione nel quadro delle procedure di espulsione di stranieri ristretti.

28. Le visite effettuate dal CPT dopo l'elaborazione di tale rapporto gli hanno consentito di approfondire le sue conoscenze delle pratiche in materia di espulsione di stranieri per via aerea. Nel corso delle sue visite, il CPT si è interessato essenzialmente alle procedure relative all'allontanamento forzato con accompagnamento di una scorta¹, e ad una serie di casi che sono stati portati alla sua attenzione, in particolare a seguito del decesso della persona espulsa, o a causa dell'importanza dei mezzi di coercizione utilizzati e/o di accuse di maltrattamenti. Il CPT non ha limitato il suo esame alle procedure seguite al momento in cui l'interessato viene fatto salire a bordo dell'aereo e durante il volo; ha ugualmente controllato numerosi altri aspetti, quali la detenzione prima dell'espulsione, le misure prese per preparare il ritorno dello straniero detenuto nel paese di destinazione, le misure volte a garantire un'adeguata selezione e formazione del personale di scorta, i sistemi di controllo interno ed esterno applicati per controllare le attività del personale di scorta durante l'esecuzione forzata di un'espulsione, le misure prese dopo un'operazione di espulsione fallita, etc.

29. Per procedere ad uno studio dettagliato delle procedure e dei mezzi utilizzati durante le operazioni di espulsione o di allontanamento, il CPT ha consultato copie delle istruzioni e delle direttive in materia. Si è fatto inoltre comunicare copie di molti altri documenti (statistiche sulle operazioni di espulsione, ordini di missione per la scorta, rapporti di missioni di scorta, rapporti degli incidenti, verbali giudiziari, certificati medici, etc) ed ha esaminato tutti i mezzi di coercizione utilizzati nel corso delle operazioni di espulsione. Ha inoltre avuto colloqui approfonditi in vari paesi con le persone responsabili delle unità incaricate delle operazioni di espulsione e con persone incontrate in loco in attesa di allontanamento, alcune delle quali erano state riportate nelle strutture di detenzione dopo il fallimento del tentativo di esecuzione della loro espulsione.

¹ Le procedure di espulsione sono spesso classificate secondo vari fattori, quali il livello della forza utilizzata, il tipo dei mezzi di coercizione e il numero di persone incaricate della scorta. Per esempio, uno dei paesi recentemente visitati faceva una distinzione tra le partenze in cui non veniva opposta resistenza, le partenze forzate senza scorta e le partenze forzate con scorta. In genere, le procedure più problematiche erano quelle che abbinavano l'uso della forza, numerosi mezzi di coercizione e un numero importante di personale di scorta fino all'arrivo della persona nel paese di destinazione finale.

30. Dopo le sue visite, il CPT ha elaborato un certo numero di linee guida e ne ha raccomandato l'applicazione ai paesi interessati. Per promuovere un'applicazione generale di tali linee guida in tutti gli Stati Parti contraenti della Convenzione, il Comitato ha deciso di raggruppare e di commentare qui appresso i principi più importanti in materia.

Si intende che il seguito del presente documento deve essere letto alla luce dell'obbligo fondamentale di uno Stato di non rinviare una persona in un paese in cui ci siano fondati motivi per credere che corra il rischio di subire torture o maltrattamenti.

31. Il CPT riconosce che l'applicazione di un ordine di espulsione nei confronti di uno straniero determinato a rimanere sul territorio dello Stato si rivela spesso un compito difficile e stressante. E' ugualmente chiaro, alla luce di tutte le constatazioni fatte dal CPT in vari paesi (e particolarmente in base all'esame di un certo numero di pratiche riguardanti delle operazioni di espulsione nei confronti delle quali sono state formulate accuse di maltrattamenti) che le operazioni di allontanamento per via aerea comportano un rischio manifesto di trattamenti inumani e degradanti. Tale rischio esiste sia durante la preparazione delle operazioni di allontanamento, che durante il volo vero e proprio; è legato all'uso di un certo numero di mezzi/metodi di coercizione applicati singolarmente ed è tanto maggiore quando tali mezzi/metodi sono utilizzati insieme.

32. Si deve innanzitutto ricordare **che è assolutamente inaccettabile che le persone nei cui confronti è stato emesso un ordine di espulsione vengano aggredite fisicamente o subiscano minacce come forma di persuasione per salire a bordo di un mezzo di trasporto, o come punizione per non averlo fatto.** Il CPT apprezza il fatto che delle disposizioni in tal senso figurino in numerose istruzioni in materia nei paesi visitati. Per esempio, alcune istruzioni che il CPT ha esaminato vietano l'uso di mezzi di coercizione destinati a punire lo straniero per aver opposto resistenza o che causano inutile dolore.

33. Evidentemente, una delle questioni fondamentali che si pongono quando viene effettuata un'operazione di espulsione è l'uso della forza e dei mezzi di coercizione da parte del personale incaricato della scorta. Il CPT riconosce che tale personale è, in certe occasioni, obbligato ad utilizzare la forza e i mezzi di coercizione per poter effettivamente procedere all'operazione di allontanamento; tuttavia, **la forza e i mezzi di coercizione utilizzati dovrebbero essere limitati a quanto è ragionevolmente necessario.** Il CPT apprezza il fatto che in alcuni paesi l'uso della forza e dei mezzi di coercizione durante le operazioni di espulsione sia oggetto di un esame approfondito, alla luce dei principi della legalità, della proporzionalità e dell'opportunità.

34. La questione dell'uso della forza e dei mezzi di coercizione si pone dal momento in cui lo straniero viene prelevato dalla cella in cui era detenuto in attesa dell'espulsione (che si trovi nei locali dell'aeroporto, in un centro di permanenza temporanea per stranieri, in una prigione o in un commissariato di polizia). Le tecniche utilizzate dal personale di scorta per immobilizzare la persona alla quale si devono applicare dei mezzi di coercizione fisici (quali manette di acciaio o di plastica) devono essere oggetto di speciale attenzione. Nella maggior parte dei casi, il prigioniero sarà in possesso delle sue facoltà fisiche e sarà in grado di opporre una violenta resistenza prima di essere ammanettato. Nei casi in cui viene opposta resistenza, il personale di scorta di solito immobilizza completamente il prigioniero al suolo, e lo mantiene faccia a terra, per mettergli le manette. Il fatto di mantenere un prigioniero in tale posizione, in particolare mentre gli agenti della scorta fanno pressione con tutto il loro peso su varie parti del corpo (pressione sulla cassa toracica, ginocchia sui reni, immobilizzazione della nuca) mentre la persona si dibatte, comporta un rischio di asfissia posturale².

² Si veda, in particolare, "Asfissia posturale – Decesso improvviso", Dipartimento americano della giustizia, giugno 1995 e gli atti della Conferenza "Safer Restraint" svoltasi a Londra nell'aprile 2002 sotto l'egida della Police

Un rischio analogo esiste quando una persona espulsa, già fatta sedere nell'aereo, comincia a dibattersi e la scorta, utilizzando la forza, la obbliga a piegarsi in avanti, con la testa tra le ginocchia, comprimendo fortemente la cassa toracica. In certi paesi, l'uso della forza per obbligare la persona a piegarsi in due in questo modo sul sedile dell'aereo è, di norma, vietato e tale metodo di immobilizzazione è permesso solo se è assolutamente indispensabile per effettuare un'operazione specifica, rapida ed autorizzata, come per esempio mettere le manette, controllarle o toglierle e unicamente per il tempo strettamente necessario per eseguire tale operazione.

Il CPT ha chiaramente enunciato che l'uso della forza e/o di mezzi di coercizione tali da poter provocare l'asfissia posturale dovrebbe essere evitato al massimo e utilizzato solo come ultima risorsa e che tale uso, limitato a circostanze eccezionali, deve essere disciplinato da linee guida destinate a rendere minimi i rischi per la salute della persona interessata.

35. Il CPT ha preso nota con interesse delle direttive in vigore in certi paesi, che stabiliscono che si debbano togliere i mezzi di coercizione durante il volo (non appena è completata la fase del decollaggio). In certi casi eccezionali, in cui i mezzi di coercizione avevano dovuto essere mantenuti, a causa dell'atteggiamento sempre aggressivo dello straniero espulso, la scorta aveva ricevuto l'istruzione di sistemare una coperta (di quelle normalmente date ai passeggeri) sui suoi arti, in modo da nascondere agli altri passeggeri i mezzi di coercizione utilizzati.

Invece, possono soltanto avere effetti degradanti le istruzioni del tipo di quelle seguite fino a poco tempo fa in uno dei paesi visitati e relative alle operazioni di allontanamento più problematiche, che imponevano alla persona espulsa, a causa del suo presunto atteggiamento pericoloso, l'uso di un pannolino, impedendogli di utilizzare la toilette durante il volo.

36. Oltre alle misure per evitare i rischi di asfissia posturale, menzionata precedentemente, il CPT ha raccomandato sistematicamente un **divieto assoluto di utilizzare mezzi che possano ostruire parzialmente o completamente le vie respiratorie (naso e/o bocca)**. Gravi incidenti verificatisi in vari paesi nell'ultimo decennio nel corso di operazioni di allontanamento di stranieri hanno messo in luce il rischio notevole che rappresenta per la vita delle persone l'uso di tali metodi (nastro adesivo sulla bocca e/o sul naso, cuscino o guanto imbottito sulla faccia, volto compresso contro lo schienale del sedile di fronte, ecc). Il CPT aveva attirato l'attenzione degli Stati Parti della Convenzione sui pericoli rappresentati da metodi di questo tipo fin dal 1997, nel suo 7° Rapporto Generale. Nota che tale pratica è ormai espressamente vietata in molti Stati Parti e **invita gli Stati che non lo avessero ancora fatto a introdurre quanto prima delle disposizioni obbligatorie al riguardo.**

37. E' essenziale che, in caso di emergenza durante il volo, non sia ostacolato il soccorso alla persona allontanata o espulsa. Di conseguenza, **deve essere possibile rimuovere immediatamente ogni mezzo che ne limiti la libertà di movimento, su ordine dell'equipaggio.**

Si dovrebbe inoltre tener conto dei rischi sanitari collegati alla cosiddetta "sindrome della classe economica" nel caso di persone obbligate a restare sedute per periodi prolungati³.

38. Due punti specifici hanno preoccupato il CPT dopo le visite in alcuni paesi: si tratta del fatto che il personale di scorta portasse delle maschere, da un lato, e, dall'altro lato, che utilizzasse dei gas paralizzanti o irritanti per far uscire gli stranieri dalla loro cella e trasferirli sull'aereo.

Complaints Authority del Regno Unito (www.pca.gov.uk).

³ Si veda, in particolare, "Frequency and prevention of symptomless deep-vein thrombosis in long-haul flights: a randomised trial", John Scurr e al, *The Lancet*, Vol. 357, 12 maggio 2001.

Il CPT ritiene che **delle considerazioni di sicurezza non possano mai giustificare l'uso della maschera da parte degli agenti di scorta**. E' una pratica estremamente indesiderabile, dal momento che renderebbe molto difficile l'esame delle eventuali responsabilità in caso di denuncia di maltrattamenti.

Il CPT esprime inoltre serie riserve sull'uso di gas paralizzanti o irritanti per immobilizzare una persona espulsa recalcitrante al fine di farla uscire dalla cella e trasferirla sull'aereo. L'uso di tali gas in spazi molto ridotti, quali una cella, comporta rischi evidenti per la salute sia dello straniero detenuto, che del personale della scorta. Quest'ultimo dovrebbe essere formato ad altre tecniche di controllo (per esempio, tecniche di controllo manuale o uso di scudi) per immobilizzare un detenuto recalcitrante.

39. Certi incidenti che si sono verificati nel corso delle operazioni di allontanamento o di espulsione hanno posto in risalto **l'importanza di sottoporre gli stranieri ristretti ad un esame medico prima di attuare il provvedimento di espulsione**. E' una precauzione particolarmente necessaria quando si prevede l'uso della forza e/o di misure speciali.

Parimenti, **tutte le persone che sono state oggetto di un'operazione fallita di allontanamento o di espulsione dovrebbero essere sottoposte ad un esame medico non appena ritornano in cella** (che si tratti di un commissariato di polizia, di un carcere o di un centro di permanenza temporanea per stranieri). In tal modo sarà possibile verificarne lo stato di salute e, se necessario, stabilire un certificato che attesti le lesioni. Tale misura potrebbe inoltre proteggere il personale di scorta da denunce infondate.

40. Durante molte delle sue visite, il CPT ha sentito accuse secondo le quali sarebbero stati somministrati agli stranieri detenuti dei farmaci con effetto calmante o sedativo, per garantire che la loro espulsione avvenga senza difficoltà. D'altro canto, ha rilevato che in certi paesi le istruzioni vietavano la somministrazione di sedativi o di altri farmaci, contro la volontà dell'interessato, al fine di poterlo controllare. **Il CPT ritiene che la somministrazione di farmaci ad una persona nei cui confronti viene applicato un ordine di allontanamento o di espulsione debba essere sempre effettuata in base ad una decisione medica presa tenendo conto di ogni singolo caso. Tranne in circostanze eccezionali chiaramente e strettamente definite, un farmaco dovrebbe essere somministrato unicamente con il consenso informato della persona interessata**.

41. **Le operazioni di allontanamento di stranieri devono essere precedute da misure atte ad aiutare gli interessati ad organizzare il loro ritorno, particolarmente dal punto di vista familiare, professionale e psicologico**. E' essenziale che gli stranieri detenuti siano informati sufficientemente in anticipo della loro prevista espulsione, in modo che possano cominciare ad accettare psicologicamente la situazione e che siano in grado di informare chi di dovere e di recuperare i propri oggetti personali. Il CPT ha notato che la minaccia costante di espulsione forzata che pesa sugli stranieri detenuti che non hanno ricevuto alcuna informazione preliminare sulla data del loro allontanamento può provocare uno stato di angoscia che raggiunge la massima intensità durante l'espulsione e può spesso degenerare in crisi violente ed escandescenze. A tal proposito, il CPT ha notato che, in alcuni dei paesi visitati, esiste un servizio psicologico e sociale dipendente dalle unità responsabili delle operazioni di espulsione, composto da psicologi e da assistenti sociali incaricati, in modo particolare, di preparare gli stranieri detenuti alla loro espulsione (grazie ad un dialogo continuo, a contatti con la famiglia nel paese di destinazione, ecc). E' evidente che **il CPT apprezza tali iniziative e invita gli Stati che non lo avessero ancora fatto ad istituire tali servizi**.

42. Una buona esecuzione delle operazioni di allontanamento o di espulsione dipende in gran parte dalla qualità del personale incaricato della scorta. E' evidente che il **personale di scorta deve essere selezionato con la massima cura e deve ricevere una formazione specifica appropriata, destinata a ridurre al minimo i rischi di maltrattamenti**. Il CPT ha ritenuto che tale requisito fosse lungi dall'essere soddisfatto negli Stati Parti contraenti visitati. In alcuni paesi, tuttavia, è stata organizzata una formazione specifica (sui metodi e mezzi di coercizione, sulla gestione dello stress e dei conflitti, ecc). Inoltre, certe strategie di gestione avevano ottenuto un effetto benefico: il fatto di assegnare la missione di scorta a un personale volontario, con l'obbligo di una sua rotazione (per evitare la sindrome di depressione professionale e i rischi legati alla routine, e garantire che il personale mantenga un certo distacco emotivo dalle attività operative nelle quali è coinvolto), come pure di mettere a disposizione del personale, su richiesta, un supporto psicologico presso servizi specializzati.

43. **Non sarà mai sottolineata abbastanza l'importanza di istituire dei sistemi di controllo interni ed esterni in un settore sensibile come quello delle operazioni di allontanamento o di espulsione per via aerea**. Il CPT ha rilevato che in molti paesi sono stati introdotti dei sistemi di monitoraggio specifico sfortunatamente solo dopo il verificarsi di incidenti particolarmente gravi, quali il decesso della persona espulsa.

44. **Le operazioni di allontanamento o di espulsione devono essere documentate in modo accurato**. E' fondamentale predisporre un fascicolo completo e un rapporto per ogni espulsione, che devono essere conservati per tutte le operazioni effettuate dalle unità interessate. Le informazioni relative alle operazioni di espulsione fallite dovrebbero essere esaminate con particolare attenzione e, in modo particolare, dovrebbero essere sistematicamente conservati i resoconti dei motivi per i quali si è deciso di abbandonare un'operazione di espulsione (decisione presa dalla squadra di scorta su ordine dei superiori, rifiuto del capitano dell'aereo, resistenza violenta della persona che si voleva allontanare, richiesta di asilo, ecc). Le informazioni da registrare e conservare dovrebbe riguardare ogni incidente ed ogni uso di mezzi di coercizione (manette, manette alle caviglie, alle ginocchia, uso di tecniche di autodifesa, trasporto di peso della persona espulsa a bordo, ecc).

Si possono ugualmente prendere in esame altri mezzi, utilizzati in alcuni dei paesi visitati, tra cui i mezzi audiovisivi, in particolare per le operazioni che si prevede saranno problematiche. Inoltre, delle telecamere di sorveglianza potrebbero essere installate in varie zone (corridoi di accesso alle celle, percorso della scorta e della persona espulsa fino al veicolo utilizzato per il trasferimento all'aereo, ecc).

45. **E' ugualmente utile che ogni operazione di espulsione per la quale si prevedono delle difficoltà possa essere controllata da un direttore dell'unità competente, in grado di interromperla a qualsiasi momento**. In alcuni dei paesi visitati, il CPT ha osservato che venivano effettuati dei controlli saltuari, sia nel corso della preparazione dell'espulsione, che durante l'operazione di imbarco, da parte di membri delle unità di controllo interno della polizia. Inoltre, in un numero di casi che sono però limitati, dei membri delle unità di controllo si sono imbarcati in incognito sull'aereo e hanno in tal modo potuto controllare la persona espulsa e la scorta fino all'arrivo a destinazione. Il CPT si compiace di tali iniziative, che sono ancora troppo rare attualmente in Europa.

Infine, **il CPT desidera evidenziare il ruolo che devono svolgere le autorità di controllo esterno (comprese le autorità giudiziarie), nazionali e internazionali, nel campo della prevenzione dei maltrattamenti durante le operazioni di espulsione**. Tali autorità dovrebbero osservare con attenzione tutte le evoluzioni in materia, in particolare sotto il profilo dell'uso della forza e dei mezzi di coercizione e della tutela dei diritti fondamentali delle persone allontanate per via aerea.