

LE ZONE DI TRANSITO E DI FRONTIERA

Commento al decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 (G.U. del 7 settembre 2019, n. 210)



Settembre 2019

Il decreto del Ministero dell'Interno del 5.8.2019 (pubblicato nella G.U. n. 210 del 7 settembre 2019) individua – come previsto dall'art. 28 bis co. 1-quater del D.lgs. n. 25/2008, introdotto dal d.l. n. 113/2018 – le zone di transito e di frontiera dove troverà applicazione la procedura accelerata per l'esame nel merito delle domande di protezione internazionale e istituisce due nuove sezioni delle Commissioni territoriali (art. 28 bis co. 1, 1-ter e 1 – quater del D.lgs. n. 25/2008).

Art. 28 D. Lgs. 25/08

Esame Prioritario

1. La Commissione territoriale esamina in via prioritaria la domanda, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, quando: (...) c) la domanda e' presentata da un richiedente per il quale e' stato disposto il trattenimento ((nelle strutture di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 ovvero)) nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; (...) c-ter) la domanda e' presentata da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis 1-bis. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e all'articolo 28-bis, il Presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, individua i casi di procedura prioritaria o accelerata.

Art. 28 bis D. Lgs. 25/08

Procedure accelerate

1. Nel caso previsto dall'articolo 28, comma 1, lettera c), appena ricevuta la domanda, la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione e' adottata entro i successivi due giorni.
1-bis. Nel caso previsto dall'articolo 28, comma 1, lettera c-ter), e dall'articolo 29, comma 1, lettera b), la questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni
1-ter. La procedura di cui al comma 1 si applica anche nel caso in cui il richiedente presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 1-quater, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli , e nei casi di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c-ter). In tali casi la procedura puo' essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito.
1-quater. Ai fini di cui al comma 1-ter, le zone di frontiera o di transito sono individuate con decreto del Ministro dell'interno. Con il medesimo decreto possono essere istituite fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali di cui all'articolo 4, comma 2, per l'esame delle domande di cui al medesimo comma 1-ter.))

Preliminarmente si osserva che il decreto ministeriale omette qualsiasi riferimento che possa ricollegarsi alle norme nazionali che disciplinano l'organizzazione territoriale degli uffici di polizia di frontiera e non fornisce alcuna definizione delle zone di frontiera e di transito ma si limita a stabilire che le zone di frontiera o di transito sono individuate in quelle esistenti nelle seguenti province:

- a) Trieste e Gorizia;
- b) Crotone, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce e Brindisi;
- c) Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catania, Messina;
- d) Trapani, Agrigento;
- e) Città metropolitana di Cagliari e Sud Sardegna.

Il decreto ministeriale istituisce altresì 2 nuove sezioni, Matera e Ragusa, le quali operano rispettivamente nella commissione territoriale di Bari, per la zona di frontiera di Matera, e nella commissione territoriale di Siracusa, per la zona di frontiera di Ragusa.

Dal tenore dell'art. 3, comma 1 del decreto ministeriale si evince che queste due nuove sezioni saranno preposte soltanto all'esame di domande da esaminarsi con la procedura accelerata perché presentate nella zona di frontiera nelle circoscrizioni di propria competenza, il che significa che le Commissioni territoriali che sono già istituite e che sono competenti per altre zone di frontiera (diverse da quelle di Matera e Ragusa) individuate nel decreto ministeriale restano competenti ad esaminare sia domande da esaminarsi con la procedura accelerata, presentate nelle zone di frontiera così individuate, sia domande presentate e esaminate con le procedure ordinarie, anche se presentate in frontiera, sia domande non presentate in frontiera.

Le nuove disposizioni, nel riferirsi in modo assolutamente generico alle “*zone di transito o di frontiera individuate in quelle esistenti nelle province*” e non ad aree delimitate, quali ad esempio i porti o le aree aeroportuali o altri luoghi coincidenti con frontiere fisiche con Paesi terzi non appartenenti all'Unione europea, paiono contrastare con le norme dell'Unione Europea ed essere pertanto illegittime.

La normativa dell'Unione europea a cui il decreto fa riferimento non contiene una definizione specifica di zona di transito o di frontiera¹.

¹Una definizione di zona di frontiera è invece contenuta nel Regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della convenzione Schengen. Esso peraltro attiene al traffico frontaliero. L'art 3 del Regolamento 1931/2006 definisce zona di frontiera: “la zona che si estende per non più di 30 chilometri oltre la frontiera. Gli Stati interessati precisano nei loro accordi bilaterali di cui all'articolo 13, i distretti amministrativi locali da considerarsi come zona di frontiera. La porzione di distretto che si situi a più di 30chilometri - ma non oltre i 50 - dalla linea di frontiera è da considerarsi parte della zona di frontiera”.

La lettura complessiva delle disposizioni contenute nel Regolamento 2016/399/UE del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), nella direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (cd. Direttiva procedure), nonché nel Regolamento 656/2014/UE del 15 maggio 2014 recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, consente tuttavia, da una parte, di collocare le aree di frontiera e le zone di transito in prossimità dei valichi di frontiera esterni esistenti tra Stati membri dell'UE e Paesi terzi e, dall'altra, di ritenere applicabili le procedure di frontiera soltanto ad aree territorialmente delimitate.

In particolare, l'art. 2 del Regolamento 2016/399/UE definisce frontiere esterne *“le frontiere terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, le frontiere marittime e gli aeroporti, i porti fluviali, marittimi e lacustri degli Stati membri, che non siano frontiere interne”* e valico di frontiera *“ogni valico autorizzato dalle autorità competenti per il passaggio delle frontiere esterne”*.

Si definiscono poi verifiche di frontiera *“le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo”*.

L'allegato VI del medesimo Regolamento, contenente norme specifiche relative ai vari tipi di frontiera e ai diversi mezzi di trasporto utilizzati per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, prevede la possibilità per gli Stati membri di *“concludere o mantenere accordi bilaterali con paesi terzi confinanti sull'istituzione di valichi di frontiera condivisi, in cui le guardie di frontiera dello Stato membro e le guardie di frontiera del paese terzo effettuano gli uni dopo gli altri verifiche all'ingresso e all'uscita conformemente al diritto nazionale, sul territorio dell'altra parte. I valichi di frontiera condivisi possono essere situati sul territorio dello Stato membro o sul territorio del paese terzo”* (1.1.4); gli accordi bilaterali che istituiscono valichi di frontiera condivisi situati sul territorio dello Stato membro autorizzano espressamente le guardie di frontiera del paese terzo a esercitare le loro funzioni nello Stato membro nel rispetto, fra l'altro, dei principi e delle garanzie inerenti la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale conformemente all'acquis unionale in materia di asilo (1.1.4.2).

Le verifiche di frontiera a bordo dei treni che attraversano frontiere esterne possono avere luogo nella prima stazione di arrivo o nell'ultima stazione di partenza nel territorio di uno Stato membro o, viceversa, nell'ultima stazione di partenza o nella prima stazione di arrivo sul territorio di un paese terzo ovvero sul treno ma sempre nel tratto compreso fra l'ultima stazione di partenza situata in un paese terzo e la prima stazione di arrivo sul territorio di uno Stato membro, o viceversa (1.2.1).

Per quanto riguarda le frontiere aeree, le verifiche di frontiera, il Regolamento prevede che le stesse non vengano effettuate nell'aereo o alla porta di uscita, a meno che ciò sia giustificato sulla base di una valutazione dei rischi connessi con la sicurezza interna e l'immigrazione illegale, ma negli aeroporti designati quali valichi di frontiera, presso installazioni riservate alle verifiche. Le verifiche nell'area di transito non sono di norma effettuate, a meno che ciò sia giustificato sulla base di una valutazione dei rischi connessi con la sicurezza interna e l'immigrazione illegale. In quest'area la verifica può essere effettuata in particolare sulle persone soggette ad un visto di transito aeroportuale per accertare che esse siano in possesso di tale visto (2.1.3).

Per le modalità di verifica sul traffico marittimo, il Regolamento prevede che le verifiche sulle navi vengano effettuate nel porto di arrivo o di partenza, o nell'area all'uopo destinata nelle immediate adiacenze della nave o a bordo della nave nelle acque territoriali quali definite dalla convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (3.1).

Dalla lettura delle disposizioni del Codice Frontiere Schengen prima richiamate, così pure di quelle del Regolamento 656/2014/UE, appare evidente che, come già sottolineato, le stesse facciano riferimento a valichi di frontiera esterni; l'applicazione ai valichi di frontiera interni deve dunque escludersi vigendo il regime di libero attraversamento delle frontiere interne (art. 1 ss codice schengen).

In ogni caso, appare indubbio che le zone di frontiera e le aree di transito debbano essere, secondo il diritto dell'Unione europea, aree ben delimitate e che debbano in ogni caso trovare applicazione i principi e le garanzie dettate in materia di protezione internazionale.

Secondo la Direttiva 2013/32/UE *“molte domande di protezione internazionale sono presentate alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro prima che sia presa una decisione sull'ammissione del richiedente. Gli Stati membri dovrebbero essere in grado di prevedere procedure per l'esame dell'ammissibilità e/o del merito, che consentano di decidere delle domande sul posto in circostanze ben definite”* (Considerando 18 Direttiva 2013/32/UE).

Qualora vi siano indicazioni che cittadini di Paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alla frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri devono garantire l'informazione, anche sull'accesso procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, adeguati servizi di interpretariato, nonché l'effettivo accesso a tali aree alle organizzazioni e alle persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti asilo (art. 8 Direttiva 2013/32/UE).

Gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché l'avvocato o altro consulente legale che assiste o rappresenta un richiedente possa accedere alle aree chiuse, quali i centri di trattenimento e le zone di transito (art. 23 par. 2) e analoga possibilità deve essere garantita all'UNHCR (art. 29, par. 1).

Ai sensi dell'art. 46 par. 1 il richiedente ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice anche nel caso in cui la decisione sulla domanda di protezione internazionale venga presa in frontiera o nelle zone di transito.

L'art. 43 par. 1 della Direttiva 2013/32/UE prevede che gli Stati membri possono prevedere procedure per decidere alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro sull'ammissibilità di una domanda o sul merito della stessa. In base al successivo par. 3 *“Nel caso in cui gli arrivi in cui è coinvolto un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito, rendano all'atto pratico impossibile applicare ivi le disposizioni di cui al paragrafo 1, dette procedure si possono applicare anche nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito”*.

L'ambigua formulazione delle previsioni contenute nel decreto del Ministero dell'Interno del 5.08.2019 e il riferimento ad aree estese, apparentemente coincidenti con il territorio di intere province, contrasta quindi anche con quest'ultima disposizione della Direttiva 2013/32/UE che contiene comunque il riferimento a luoghi di accoglienza specifici in cui le procedure di frontiera possono essere applicate in ipotesi eccezionali.

Dalla lettura del decreto sembra al contrario evincersi l'intenzione del Ministero di estendere la frontiera ad intere province, il che comporterebbe il rischio di un'applicazione generalizzata della procedura accelerata a tutti coloro che in qualsiasi modo manifestino volontà di presentare domanda di asilo o protezione internazionale o presentino domanda di protezione non soltanto al momento dell'ingresso ad ognuno dei valichi di frontiera marittima o aeroportuale o terrestre che si trova nella zona di frontiera indicata nel decreto

ministeriale, ma anche direttamente alle questure site nelle province delle aree individuate dallo stesso decreto, poiché la domanda di protezione internazionale è presentata personalmente dal richiedente presso l'ufficio di polizia di frontiera all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale o presso l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora del richiedente (art. 6, comma 2 d. lgs. n. 25/2008).

L'indefinitezza e l'omessa previsione di delimitazioni dell'area di frontiera e della zona di transito, che caratterizza anche gli atti normativi dell'Unione europea richiamati dal decreto, non consente inoltre di comprendere se le procedure accelerate si potranno applicare soltanto alle domande di protezione internazionale presentate da persone accolte in un centro governativo di prima accoglienza o in un centro di primo soccorso e accoglienza, presso alcuni dei quali sono allestiti, ai sensi dell'art. 10-ter d. lgs. n. 286/1998) appositi punti di crisi (hotspot) o anche da persone nel frattempo trattenute in un centro di permanenza per il rimpatrio (CPR) o anche presso le Questure da persone non presenti all'interno del circuito di accoglienza ma comunque dimoranti nella provincia individuata come area di frontiera o di transito.

Si osserva inoltre che erroneamente il decreto richiama le ipotesi di procedura accelerata disciplinate dall'art. 28 bis ai commi 1, 1 bis e 1 ter, dal momento che l'art. 28 bis comma 1 quater, in base al quale il decreto stesso è stato adottato, fa esclusivo riferimento all'ipotesi di cui all'art. 28 bis comma 1 ter.

In ogni caso appare opportuno evidenziare che l'applicazione delle procedure accelerate alle domande presentate nelle zone individuate nel decreto ministeriale comporta una restrizione dell'effettivo esercizio dei diritti di cui ogni straniero è titolare allorché manifesta la volontà di presentare la domanda e una conseguente contrazione del diritto di difesa, in ragione del dimezzamento dei termini di impugnazione e dell'assenza di un effetto sospensivo automatico derivante dalla proposizione del ricorso previsti, in modo differente per le varie ipotesi specifiche, dall'art. 35 bis D. Lgs. 25/08.

ASGI ha già avuto modo di evidenziare i profili di illegittimità del d.l 113/2018 conv. L. 132/2018 anche con riferimento alle previsioni della Direttiva 2013/32/UE relative alle procedure accelerate e/o di frontiera.

In particolare, l'applicazione della procedura accelerata, alle domande di protezione internazionale presentate direttamente alla frontiera o nelle zone di transito dal richiedente *“dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli”* contrasta con gli artt. 31 par. 8 e 43 della direttiva 2013/32/UE, in quanto il tentativo di eludere i controlli alle frontiere non è incluso tra i motivi che giustificano l'applicazione di una

procedura accelerata e/o svolte nelle zone di frontiera o di transito ai sensi dell'art. 31, paragrafo 8.

Invero, l'articolo 31, paragrafo 8, lettera g), della citata Direttiva 2013/32/UE consente agli Stati membri di prevedere una procedura accelerata e svolta in frontiera quando il richiedente "presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento". La Direttiva tuttavia esclude ogni automatismo rispetto al mero fatto dell'essere stato fermato all'atto dell'attraversamento della frontiera - che di per sé non esclude l'intenzione dello straniero di presentarsi quanto prima alle autorità per chiedere protezione.

Pertanto, la modifica introdotta all'art. 28-bis si pone in radicale contrasto con la disposizione europea che impone una rigorosa verifica della situazione concreta dello straniero fermato alla frontiera.

Peraltro, la procedura accelerata o in frontiera potrà essere applicata soltanto ad una delle ipotesi indicate nella Direttiva, sicché in mancanza di una norma che riproduca una di quelle ipotesi, la norma legislativa nazionale deve considerarsi illegittima per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE.

La norma nazionale non recepisce, inoltre, l'art. 43 par. 2 della citata direttiva, ai sensi del quale il richiedente protezione internazionale può entrare nel territorio nazionale nel caso in cui l'autorità preposta non abbia assunto una decisione entro 4 settimane. Poiché però la disposizione eurounitaria deve ritenersi sufficientemente dettagliata ed autoapplicativa, sono da ritenersi illegittimi prassi, atti e impedimenti all'ingresso sul resto del territorio allorché la procedura accelerata non si sarà effettivamente conclusa entro 4 settimane dalla presentazione della domanda.

Deve perciò restare inteso che la procedura non conclusa entro 4 settimane deve continuare secondo il procedimento ordinario e che se la competente Commissione territoriale sia istituita soltanto per esaminare le domande con la speciale procedura per le domande presentate in zone di frontiera (come le due nuove sezioni di Matera e Ragusa) dovrà trasmettere la domanda alla Commissione competente ad esaminare le domande con la procedura ordinaria. In proposito è auspicabile che la Commissione nazionale per il diritto di asilo prescriva disposizioni di coordinamento tra le attività delle sezioni.

Vi è comunque la probabilità concreta che questo esame venga comunque svolto in tempi brevissimi; può infatti accadere che lo straniero sia nel frattempo trattenuto in un centro di permanenza temporanea - ipotesi nella quale l'esame deve concludersi entro 9 giorni -

oppure che l'esame sia svolto in un valico di frontiera p. es. aeroportuale o marittimo qualora non sia possibile disporre ed eseguire con immediatezza un respingimento alla frontiera².

Occorre ricordare che l'art. 13, comma 5-bis d. lgs. n., 286/1998, come riformato dallo stesso d.l. n. 113/2018, dà al giudice di pace in sede di convalida del trattenimento dello straniero espulso o respinto³, la facoltà di autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del procedimento di convalida in strutture diverse dai centri di permanenza temporanea per il rimpatrio e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza; qualora le condizioni di cui al periodo precedente permangono anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore successive all'udienza di convalida⁴.

Queste strutture e locali dovrebbero garantire condizioni di trattenimento che assicurino il rispetto della dignità della persona, ma la genericità delle previsioni circa le modalità della restrizione della libertà personale le rende del tutto incostituzionali per violazione della riserva di legge assoluta prevista dall'art. 13 Cost., come già ASGI ha ricordato in sede di esame parlamentare del d. l. n. 113/2018.

E' evidente dunque il rischio che lo straniero espulso o respinto che abbia presentato domanda di protezione internazionale dopo l'espulsione o il respingimento in una zona di frontiera tra quelle indicate nel nuovo decreto ministeriale si veda esaminata la sua domanda in modo sommario mentre è trattenuto in condizioni e luoghi imprecisati e inaccessibili di fatto a difensori e organizzazioni di tutela dei diritti.

Occorre invece ribadire che la presentazione della domanda di protezione internazionale in frontiera riguarderà spesso persone rese ulteriormente vulnerabili dalle condizioni traumatiche del viaggio ed alle quali andrà perciò in ogni caso garantito un esame adeguato della domanda di protezione internazionale e l'applicazione delle garanzie e dei diritti previsti a tutela dei richiedenti protezione internazionale dalle disposizioni nazionali e dell'Unione Europea.

² L'eventuale respingimento alla frontiera comporta l'obbligo per il vettore (p.es. compagnia aerea o marittima che ha trasportato il cittadino straniero) di immediata presa in carico del passeggero respinto alla frontiera per ricondurlo nel Paese di provenienza

³La previsione si applica anche in sede di convalida del trattenimento del respingimento differito disposto dal Questore ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 2-bis d. lgs. n. 286/1998, su richiesta del questore, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida.

⁴ Per un'analisi delle prassi al valico aeroportuale di Malpensa si rimanda al documento "Il valico di frontiera aeroportuale di Malpensa La privazione della libertà dei cittadini stranieri in attesa di respingimento immediato", a cura del Progetto Inlimine, disponibile al link https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/Zona-di-transito-Malpensa_rev.pdf