



**Le zone di transito aeroportuali
come luoghi di privazione
arbitraria della libertà e
sospensione del diritto**

**La disciplina giuridica e le strategie di esercizio del
diritto alla luce dell'ordinamento italiano**

Rapporto a cura del **Progetto In Limine** dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) con la collaborazione della *Human Rights and Migration Law Clinic* (a.a. 2018-2019) e della *Strategic Litigation: International Human Rights Legal Clinic* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

Autrici: Annapaola Ammirati, Adelaide Massimi, Giulia Crescini, Valeria Capezio

Chiusura rapporto: **gennaio 2021**

Il progetto In Limine è stato realizzato con il sostegno di "Open Society Foundation"

In collaborazione con



INDICE

SINTESI	3
<i>BOX 1 - Cosa accade nelle zone di transito aeroportuali?</i>	8
1. LE ZONE DI TRANSITO COME AREE STERILI ED EXTRATERRITORIALI	10
2. LE PRASSI ILLEGITTIME DI RESPINGIMENTO	14
2.1. La presentazione della domanda di asilo: disciplina giuridica e ostacoli all'esercizio del diritto	16
2.1.1. I servizi di accoglienza ai valichi di frontiera	19
<i>BOX 2 - L'applicazione della procedura di asilo di frontiera in zona di transito aeroportuale</i>	24
2.2. L'applicazione dei requisiti di ingresso previsti dalla normativa europea ed italiana: quali documenti giustificativi le autorità di frontiera possono legittimamente chiedere?	25
2.3. I respingimenti dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti	28
3. LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE NELLE ZONE DI TRANSITO AEROPORTUALI COME MODALITÀ DI ESECUZIONE DEI RESPINGIMENTI: CONFINI GIURIDICI E CONDIZIONI MATERIALI	33
3.1. La natura detentiva della permanenza nelle zone di transito	34
3.2. La mancanza di una base legale per il trattenimento	40
<i>BOX 3 - Il trattenimento in strutture e locali idonei ai sensi dell'art. 13, c. 5-bis, del D. lgs 286/98</i>	43
3.3. Le condizioni di trattenimento	46
4. L'ACCESSO ALL'ASSISTENZA LEGALE E AL DIRITTO DI DIFESA NELLE ZONE DI TRANSITO AEROPORTUALI	50
5. STRUMENTI GIURIDICI: ALCUNE IPOTESI DI TUTELA GIURISDIZIONALE IN AMBITO NAZIONALE ED EUROPEO	53
5.1. Sull'accesso alla richiesta di protezione internazionale e l'esercizio del diritto asilo	53

5.1.1. La tutela cautelare: richiesta ai sensi dell'art. 39 Regolamento CEDU o presentazione di ricorso cautelare ai sensi dell'art. 700 cpc per l'accesso al procedimento di asilo al Tribunale civile	54
5.1.2. La tutela giurisdizionale di fronte alle Corti domestiche in caso di rimpatrio: il diritto al risarcimento del danno e il diritto al reingresso	55
5.2. Sui respingimenti dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti	56
5.3. Sul trattenimento: denuncia penale e risarcimento per il trattenimento sine titolo	57
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	59
ALLEGATI: I DATI E LE INFORMAZIONI OTTENUTE DALLE AUTORITÀ COMPETENTI	61

SINTESI

Il lavoro di monitoraggio e sperimentazione di strumenti di contrasto

Nel corso degli ultimi due anni, l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), nell'ambito del progetto In Limine, ha condotto un'attività di monitoraggio e assistenza legale in relazione alle zone di transito aeroportuali di Roma Fiumicino e Milano Malpensa.

Attraverso un lavoro di rete che ha coinvolto numerosi avvocati e operatori dell'ASGI e di altre organizzazioni, il progetto In Limine è entrato in contatto con numerosi cittadini stranieri trattenuti nelle zone di transito aeroportuali in attesa di essere respinti. Grazie al contributo di giuristi, avvocati e operatori legali, è stato possibile analizzare il funzionamento di questi luoghi e sperimentare modelli di intervento e di contrasto alle violazioni. La collaborazione con le Cliniche legali del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino ha favorito il confronto delle prassi osservate con la normativa e la giurisprudenza europea.

Il presente report offre una ricognizione critica delle maggiori violazioni osservate e degli strumenti di contenzioso e di tutela dei diritti dei cittadini stranieri sperimentati.

In or out: dove si collocano le zone di transito?

Da un punto di vista materiale, con l'espressione "zone di transito" degli aeroporti si intende l'area tra il punto di atterraggio dell'aereo proveniente dall'estero e i controlli doganali. Da un punto di vista giuridico, tuttavia, manca una definizione specifica. L'istituzione di tali aree è finalizzata a consentire il transito di persone e merci nel territorio nazionale senza che sia necessario esperire le formalità per l'ingresso nel territorio. È infatti nota la possibilità generalmente riconosciuta di attraversare la zona di transito al fine di imbarcarsi su un altro volo anche se non si è muniti del visto per l'ingresso nel paese nel quale si transita. Con una finzione giuridica, gli Stati considerano l'area di transito non ancora territorio statale e quindi zona extraterritoriale.

Nella gestione delle migrazioni queste aree assumono una rilevanza centrale. La finzione di non ingresso è infatti utilizzata strumentalmente dalle autorità di frontiera per semplificare le procedure di allontanamento dei cittadini stranieri e per mettere in atto meccanismi di *selezione informale* dei migranti in ingresso.

L'assenza di una chiara definizione giuridica delle zone di transito ha determinato una ambiguità di fondo sulla quale si sono innestate prassi illegittime di respingimento e trattenimento. Le autorità di frontiera, considerando tali aree come extraterritoriali, vi agiscono come fossero zone franche esenti dall'applicazione delle norme costituzionali, nazionali e internazionali di tutela dei diritti fondamentali. Una interpretazione insostenibile in uno stato di diritto, essendo fuori discussione la giurisdizione esercitata dallo Stato su tali luoghi.

Nonostante l'assenza di una disciplina specifica, nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo vi sono infatti diverse norme che stabiliscono quale dovrebbe essere il funzionamento di tali luoghi e quali i diritti dei cittadini stranieri che si trovano ad attraversarli. Dalla loro lettura risulta evidente che i cittadini stranieri che si trovano nelle zone di transito sono titolari di tutti

i diritti fondamentali, tra cui il diritto di chiedere asilo, il diritto alla difesa, alla libertà personale e alla sicurezza e a non essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla vita privata e familiare. Inoltre, in questi luoghi deve essere indubbiamente applicata la normativa nazionale e comunitaria sull'ingresso nel territorio dello Stato e dell'Unione, con le relative garanzie.

Respingimenti illegali

I cittadini stranieri che, provenendo da un paese terzo, si presentano ai valichi di frontiera aeroportuali, sono normalmente sottoposti ai controlli finalizzati alla verifica dei requisiti per l'ingresso. A seguito di queste verifiche possono essere destinatari di provvedimenti di respingimento immediato, disposto in una ampia gamma di situazioni.

In alcune circostanze, nel corso di questi controlli si verificano gravi violazioni del diritto di ingresso. Nel corso del monitoraggio sono infatti state riscontrate situazioni specifiche nelle quali le autorità attuano sistematicamente prassi lesive dei diritti dei cittadini stranieri finalizzate a impedirgli l'ingresso nel paese. È possibile riassumere come segue le violazioni individuate:

- Violazioni del diritto di non-refoulement: le autorità di frontiera configurano ostacoli all'accesso effettivo alla richiesta di protezione internazionale o ad altri titoli di soggiorno che portano all'esclusione arbitraria dal diritto di asilo, alla mancanza di un'effettiva valutazione individualizzata relativamente al rischio di respingimento o di invio in uno Stato in cui lo straniero possa subire persecuzioni o danni gravi;
- La richiesta di requisiti aggiuntivi per l'ingresso per motivi di turismo ai cittadini esenti visto. Le autorità, a seguito di una sorta di "profilazione economica" per la valutazione del "rischio immigrazione", richiedono giustificativi o requisiti di ingresso aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla norma. In questo modo viene attuata una selezione informale dei cittadini stranieri a cui è consentito l'ingresso per turismo;
- Il respingimento immediato di persone residenti in Italia di ritorno dall'estero a cui sono notificati in zona di transito provvedimenti di rifiuto di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno. In tali circostanze, il respingimento immediato è utilizzato impropriamente in sostituzione della procedura di espulsione che dovrebbe essere legittimamente attuata in seguito al regolare ingresso di tali persone sul territorio.

L'utilizzo sistematico di prassi lesive dei diritti dei cittadini stranieri è reso possibile dal fatto che tali aree sono sotto il controllo esclusivo delle autorità di frontiera. Le organizzazioni che dovrebbero, alla luce della normativa, garantire che i diritti dei cittadini stranieri siano rispettati, non sono infatti messe in condizioni di svolgere adeguatamente la loro missione: non hanno la possibilità di entrare nelle aree di sicurezza in cui sono trattenuti i cittadini stranieri e questi ultimi non hanno modo di contattarle autonomamente. Nei fatti, la stessa polizia di frontiera opera da filtro nell'accesso alle organizzazioni di tutela da parte dei cittadini stranieri.

Tali abusi possono avere effetti estremamente gravi sulle vite dei cittadini stranieri. Si pensi, ad esempio, a quanti, non riuscendo a chiedere protezione, vengono rimandati in paesi dove la loro vita è in pericolo o a chi, residente di lungo periodo in Italia, viene respinto alla frontiera

perdendo lavoro, abitazione, relazioni, senza la possibilità di sottoporre il proprio caso al vaglio dell'autorità giudiziaria.

Detenzione arbitraria

Le persone respinte alle frontiere aeroportuali si trovano costrette ad attendere nelle aree di sicurezza delle zone di transito che la compagnia aerea con la quale sono arrivate in Italia le riconduca nel paese di provenienza. In alcuni casi questa attesa può durare diversi giorni.

In tale periodo le persone sono trattenute arbitrariamente in condizioni gravemente inadeguate e in assenza delle garanzie fondamentali riconosciute alle persone private della libertà personale.

La detenzione avviene, infatti, in locali strutturalmente inadeguati al trattenimento, isolati dal mondo esterno, senza accesso all'aria aperta, con scarse possibilità di consultare un legale, senza che sia emesso alcun ordine di detenzione e senza quindi che questo sia convalidato da un giudice.

La detenzione de facto è utilizzata in maniera intensiva dalle autorità nella gestione dei flussi migratori in transito negli scali aeroportuali. Si tratta di una privazione della libertà personale attuata in assenza di una base legale, di un termine massimo di trattenimento e di un controllo giurisdizionale della legittimità della detenzione, in condizioni inadeguate e in aperta violazione del dettato costituzionale.

Luoghi eccezionali

Le organizzazioni, gli enti di tutela, i familiari e i legali di fiducia delle persone che sono trattenute nelle zone di transito hanno possibilità estremamente ridotte di accesso alle zone di transito. Gli ostacoli posti dalle autorità all'accesso di soggetti esterni a tali aree comporta la violazione di una serie di diritti. Si pensi, tra gli altri, al diritto all'informazione, alla difesa (spesso per i trattenuti è impossibile materialmente contattare l'avvocato), all'accesso effettivo alla tutela giurisdizionale. Oltre a ciò, l'impossibilità di accesso della società civile a queste aree le rende pressoché invisibili all'opinione pubblica.

Se da un lato è difficile per il mondo esterno entrare nelle zone di transito, dall'altro le autorità non adottano alcuna misura atta a garantire che le persone trattenute possano comunicare con l'esterno. Al contrario, in numerose circostanze i cittadini stranieri sono privati informalmente del proprio telefono cellulare e, in diverse occasioni, agli avvocati nominati è stato negato l'ingresso sulla base della considerazione di tali zone quali aree "sterili", cui possono avere accesso solo alcune categorie di persone.

Le aree di transito sembrano quindi essere spesso governate dall'autorità esclusiva della polizia di frontiera. Tale impressione è rafforzata dal fatto che le autorità di frontiera continuano ad attuare e a ritenere legittime prassi ritenute lesive dei diritti dei cittadini stranieri dall'autorità giurisdizionale e da enti di controllo quali il Garante dei diritti dei detenuti.

Strumenti di contrasto alle violazioni e possibili rimedi giurisdizionali

Nel corso degli anni, ASGI ha sperimentato diverse forme di contrasto alle violazioni osservate nelle zone di transito.

In primo luogo si è cercato di superare i limiti imposti dalle autorità al godimento dei diritti dei cittadini stranieri illegittimamente trattenuti. A tal fine si sono sperimentati interventi volti a facilitare l'accesso al diritto di difesa e l'emersione dei bisogni di protezione o il diritto di ingresso attraverso segnalazioni alle competenti autorità e agli enti di garanzia. Inoltre, sono state sviluppate strategie di contenzioso volte a soddisfare esigenze cautelari di sospensione dei procedimenti di respingimento.

In secondo luogo, sono state disposte azioni volte a risarcire le conseguenze dannose di tali atti illegittimi.

Le strategie esposte rappresentano delle proposte operative che mirano a superare gli ostacoli pratici legati alla supposta natura delle aree di transito quali zone "sterili", dove non è garantito l'accesso al difensore ed è generalmente preclusa la libertà di comunicazione con l'esterno.

Conclusioni e raccomandazioni

L'analisi effettuata ha evidenziato l'esistenza di violazioni sistematiche dei diritti dei cittadini stranieri nelle aree di transito. La gestione complessiva di tali aree sembra finalizzata a restringere le possibilità di ingresso legale dei cittadini stranieri sul territorio e a semplificare le procedure per l'allontanamento di quanti ritenuti "indesiderabili". Forti preoccupazioni emergono sia in riferimento ai diritti dei richiedenti asilo che alle garanzie fondamentali valide per tutti i cittadini stranieri.

Appare fondamentale una maggiore conoscenza di tali luoghi e il moltiplicarsi delle azioni di contrasto delle violazioni dinanzi alle corti nazionali e internazionali. Questo genere di intervento appare urgente anche alla luce delle evoluzioni del contesto europeo. Il Nuovo Patto, presentato dalla Commissione nel settembre del 2020, propone la creazione di un meccanismo di gestione delle frontiere che riprende, formalizza ed estende le prassi di detenzione e selezione sperimentate dalle autorità nelle zone di transito. Per contrastare le gravi violazioni che sembrano profilarsi nel prossimo futuro, occorre sviluppare opportune attività di tutela dei diritti, nuove forme di intervento in frontiera, nuovi strumenti di osservazione sistematica e di contrasto delle prassi illegittime di gestione dei confini. È infatti in gioco una ulteriore potenziale contrazione dei diritti dei richiedenti asilo e dei cittadini stranieri.

A fronte di quanto descritto, è urgente che venga posto fine alle violazioni dei diritti. Si ritiene fondamentale che la società civile e le autorità giudiziarie rivestano un ruolo primario nella tutela dei diritti umani e agiscano affinché le autorità coinvolte nella gestione di tali luoghi si adeguino a quanto stabilito in più occasioni dagli organismi di garanzia, dalla Corte europea dei diritti umani e dalle Corti nazionali in merito al rispetto dei diritti dei cittadini stranieri nelle aree di transito.

Alle autorità competenti nello specifico si raccomanda di:

- Cessare immediatamente pratiche di respingimento illegali, garantendo un effettivo accesso alle informazioni e alla richiesta di protezione internazionale a tutti coloro che ne manifestino la volontà;

- Garantire il rispetto dell'obbligo di *non refoulement*;
- Porre fine alla notifica in area di transito dei provvedimenti di rifiuto di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno e, di conseguenza, all'esecuzione dei respingimenti in assenza di valida documentazione di ingresso, già giudicata illegittima dalle corti interne;
- Garantire il rispetto del diritto alla libertà personale cessando pratiche di trattenimento arbitrario nelle zone di transito, assicurando che, laddove non sia possibile eseguire in maniera immediata il respingimento, si applichino le garanzie previste dalla normativa vigente per il respingimento differito, con riferimento alla verifica giudiziale del provvedimento adottato alla luce della sua natura coercitiva e assicurando l'effettivo ingresso sul territorio italiano e accesso alla tutela giurisdizionale;
- Garantire l'accesso della società civile alle zone di transito aeroportuale al fine di assicurare un'effettiva e indipendente verifica delle prassi e delle politiche attuate;
- Assicurare che i servizi di accoglienza ai valichi di frontiera possano svolgere un effettivo e indipendente ruolo di tutela e di garanzia dei diritti dei cittadini stranieri in arrivo sul territorio italiano sia per quanto riguarda l'accesso alla protezione internazionale, sia relativamente al diritto di difesa dei cittadini soggetti a respingimento. A tal fine si chiede di rendere chiare, uniformi ed effettive le modalità di intervento delle organizzazioni di tutela.

BOX 1 - COSA ACCADE NELLE ZONE DI TRANSITO AEROPORTUALI?

I cittadini stranieri che, provenendo da un paese terzo, si presentano ai valichi di frontiera aeroportuali sono sottoposti ai controlli previsti dall'art. 8 del Codice Frontiere Schengen¹. In primo luogo vengono effettuate, sulla generalità dei passeggeri, le verifiche minime "in prima linea", finalizzate alla verifica dell'identità a partire dai documenti di viaggio; in seguito, vengono condotte dalle autorità di frontiera delle verifiche supplementari "in seconda linea"² che si svolgono in luogo diverso, al fine di controllare la sussistenza dei requisiti per l'ingresso. A seguito di queste verifiche i cittadini stranieri possono essere destinatari di provvedimenti di respingimento immediato, disciplinato dall'art. 10, c. 1, del D.lgs n. 286/98³, disposto in una ampia gamma di situazioni⁴.

Il provvedimento di respingimento dovrebbe avere esecuzione immediata, configurandosi come un divieto di ingresso nel territorio dello Stato. Per tale motivo non è prevista alcuna forma di convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Il vettore è tenuto, a sue spese, a prendere immediatamente in carico la persona che deve essere respinta e a riportarla nel paese di provenienza o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in suo possesso come previsto dall'art. 10, co. 3 del D.lgs. 286/98 e dal Codice Frontiere Schengen⁵.

¹ 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 (Codice frontiere Schengen). Ai sensi dell'art. 8, rubricato "Verifiche di frontiera sulle persone" par. 2, "Chiunque attraversi la frontiera è sottoposto a una verifica minima che consenta di stabilirne l'identità dietro produzione o esibizione dei documenti di viaggio. Questa verifica minima consiste nel semplice e rapido accertamento della validità del documento che consente al legittimo titolare di attraversare la frontiera e della presenza di indizi di falsificazione o di contraffazione, se del caso servendosi di dispositivi tecnici e consultando nelle pertinenti banche dati le informazioni relative esclusivamente ai documenti rubati, altrimenti sottratti, smarriti o invalidati", questo tipo di verifica rappresenta la regola per quanto riguarda i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale. Ai sensi del par. 3 del suddetto articolo, i cittadini di paesi terzi sono invece sempre sottoposti a verifiche approfondite all'ingresso che comportano la verifica delle condizioni di ingresso e, se del caso, dei documenti che autorizzano il soggiorno e l'esercizio di un'attività professionale; in caso di possesso di visto il controllo approfondito all'ingresso comprende anche l'accertamento dell'identità del titolare del visto e dell'autenticità del visto tramite consultazione del sistema di informazione visti (VIS).

² Ai sensi dell'art. 2 del Codice frontiere Schengen per "verifica in seconda linea" si intende "una verifica supplementare che può essere effettuata in un luogo specifico, diverso da quello in cui sono effettuate le verifiche su tutte le persone" (prima linea).

³ Si precisa che il provvedimento di respingimento diretto alla frontiera non implica un divieto di reingresso o la segnalazione nel Sistema Informativo Schengen (SIS).

⁴ Nei capitoli successivi si trovano gli approfondimenti relativi alle singole circostanze.

⁵ Allegato A "Modalità per il respingimento alla frontiera" dispone che l'autorità localmente responsabile ordini al vettore di riprendere a proprio carico il cittadino del paese terzo in questione al fine di trasferirlo immediatamente nel paese terzo dal quale è stato trasportato o nel paese terzo che ha rilasciato il documento che gli ha consentito di attraversare la frontiera o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione.

PARTE B

Modello uniforme di provvedimento di respingimento alla frontiera

Indicazione dello Stato Logo Stato (Indicazione dell'ufficio)	
(1)	
RESPINGIMENTO ALLA FRONTIERA	
Il giorno _____ alle ore _____ presso il valico di frontiera di _____	
innanzi a noi sottoscritti _____ è presente:	
cognome _____	nome _____
nato/a _____ il _____	Sesso _____
cittadinanza _____ residente a _____	
identificato/a a mezzo di _____ numero _____	
rilasciato a _____ il _____	
munito/a di un visto n. _____ di tipo _____ rilasciato da _____	
valido dal _____ al _____	
della durata di _____ giorni per i seguenti motivi: _____	
Proveniente da _____, a mezzo di _____ (Indicare il mezzo di trasporto utilizzato, ad esempio il numero di volo) è reso edotto che nei suoi confronti è stato adottato un provvedimento di respingimento, a norma (Indicare gli estremi della normativa nazionale vigente) per i seguenti motivi:	
<input type="checkbox"/> A) Sprovvisto/a di documento/i di viaggio valido/i	
<input type="checkbox"/> B) In possesso di documento di viaggio falso/contraffatto/alterato	

Tuttavia, nella prassi applicativa, dal momento dell'adozione del decreto alla sua esecuzione molto spesso non trascorrono ore ma alcuni giorni, fino, generalmente, a un massimo di otto giorni⁶. In tale periodo i cittadini stranieri, dopo aver ricevuto la notifica del provvedimento di respingimento, sono ristretti nelle zone di transito, in appositi locali strutturalmente inadeguati al trattenimento, isolati dal mondo esterno e in assenza delle garanzie previste per la privazione della libertà personale. In tali situazioni, come vedremo meglio nei capitoli successivi, secondo quanto rilevato appaiono poste in essere gravi limitazioni alla comunicazione con l'esterno, quindi con i familiari ma talvolta anche con i legali, e le persone sono sottoposte a condizioni di trattenimento molto al di sotto degli standard previsti in materia. Come si evince da quanto detto, si tratta a tutti gli effetti di forme di detenzione arbitraria.

⁶ Si vedano: Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, "Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019)", 8 agosto 2019, reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/acd25386033036d9bc9c7f2231772399.pdf>; "Respingimenti effettuati dalla polizia di frontiera e prassi di trattenimento", reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG9397&modellId=10021.

1. LE ZONE DI TRANSITO COME AREE STERILI ED EXTRATERRITORIALI

Le zone di transito degli aeroporti sono luoghi particolarmente interessati da procedure di rifiuto di ingresso⁷ e da pratiche di detenzione arbitraria nei confronti dei cittadini stranieri soggetti a respingimento diretto.

Nonostante tale rilevanza, sono prive di una definizione e di una disciplina specifica nella normativa interna. Il Decreto istitutivo delle zone di frontiera e di transito del 5 agosto 2019 non fornisce definizioni chiare: in tale documento le zone di frontiera coincidono infatti con determinate province e non vi sono riferimenti ad aree delimitate, ai porti o alle aree aeroportuali⁸.

Le criticità relative alle zone di transito derivano innanzitutto dalla mancanza di una chiara configurazione giuridica. Persone e merci in transito in queste aree sono considerate come non entrate formalmente nel territorio nazionale: è infatti nota la possibilità generalmente riconosciuta di attraversare la zona di transito al fine di imbarcarsi su un altro volo anche se non si è muniti del visto per l'ingresso nel paese nel quale si transita. Con una finzione giuridica, gli Stati considerano l'area di transito non ancora territorio statale e quindi zona extraterritoriale. Nella gestione delle migrazioni, queste aree assumono una rilevanza centrale, tale che la finzione di non ingresso è utilizzata strumentalmente dalle autorità di frontiera al fine di semplificare le procedure di allontanamento dei cittadini stranieri. Infatti, secondo l'interpretazione data dalle autorità di frontiera, l'extraterritorialità comporta che gli stranieri presenti nella zona di transito siano considerati come non ancora entrati sul territorio nazionale

⁷ Nel periodo dal primo gennaio del 2019 al 21 gennaio 2020, sono state respinte 2993 dalla frontiera aerea di Milano Malpensa e 2505 dalla frontiera aerea di Roma Fiumicino. Dal 31 gennaio al 15 aprile 2020, dopo l'inizio dell'emergenza sanitaria, 270 persone sono state respinte da Milano Malpensa e 147 da Roma Fiumicino. Dal 17 aprile al 15 dicembre 2020, 449 persone da Milano Malpensa e 526 da Roma Fiumicino. I dati sono stati forniti dalle autorità competenti a seguito di richiesta di accesso civico generalizzato. Si vedano: "La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti", 18 febbraio 2020, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/la-prassi-dei-respingimenti-diretti-ai-valichi-di-frontiera-aeroportuali-di-milano-malpensa-e-roma-fiumicino-i-dati-ottenuti-dalle-autorita-competenti/>; "I respingimenti diretti dei cittadini stranieri presso il valico di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino: uno strumento di selezione delle persone in ingresso sul territorio italiano. I dati ottenuti da ASGI dalle autorità competenti", 4 febbraio 2020, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/i-respingimenti-diretti-dei-cittadini-stranieri-presso-il-valico-di-frontiera-aeroportuale-di-roma-fiumicino-uno-strumento-di-selezione-delle-persone-in-ingresso-sul-territorio-italiano/>; "Zone di transito: dati su respingimenti, riammissioni, richieste di asilo", reperibile in <https://inlimine.asgi.it/zone-di-transito-dati-su-respingimenti-riammissioni-richieste-di-asilo/>.

⁸ Per approfondimenti si vedano: Le zone di transito e di frontiera-commento dell'ASGI al decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 (G.U. del 7 settembre 2019, n. 210), del 2 ottobre 2019, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-zone-transito-frontiera/>; Aggiornamento scheda ASGI "LE ZONE DI TRANSITO E DI FRONTIERA" Commento alle circolari del decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 (G.U. del 7 settembre 2019, n. 210) e analisi delle prime applicazioni della procedura di frontiera, reperibile in https://medea.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/all-4-scheda-DM-5-agosto_def.pdf.

nazionale poiché rientrano sotto la giurisdizione dello Stato¹³. In tali situazioni il criterio adottato dalla Corte di Strasburgo per affermare la sussistenza della giurisdizione dello Stato è quello del "controllo effettivo"¹⁴. D'altronde, come si vedrà in seguito, il concetto di essere fisicamente detenuti all'interno del territorio di uno Stato, ma non esservi considerati formalmente presenti appare un tentativo di escludere ogni responsabilità dello Stato a proposito del trattamento degli individui che vi si trovano.

Più recentemente, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), con la sentenza del 4 maggio 2017 *El Dakkak e Intercontinental SARL c. Administration des douanes et des droits indirects* (Causa C-17/16)¹⁵, ha stabilito che nelle zone di transito si applica senza dubbio la normativa europea. Gli articoli 52 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e 355 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) non escludono infatti tali zone dall'ambito di applicazione territoriale dei Trattati né prevedono delle eccezioni a riguardo. Le zone internazionali di transito degli aeroporti fanno quindi parte del territorio dello Stato nel quale sono situate e, anche ammettendo che siano dotate di uno *status* giuridico particolare, non possono rappresentare zone di "non diritto", trovandosi sotto il controllo amministrativo e giuridico dello Stato.

Appare evidente che, poiché lo Stato italiano chiaramente esercita la giurisdizione sulle aree di transito, queste in nessun modo possono essere considerate al di fuori del territorio nazionale per quanto concerne la tutela dei diritti.

In secondo luogo occorre tenere a mente quanto sancito dall'art. 2, c. 1, del D.lgs. n. 286/98, che espressamente prevede che tutti i cittadini stranieri, qualunque sia la loro condizione giuridica rispetto alle norme sull'ingresso e il soggiorno, debbano godere alla frontiera della tutela dei propri diritti fondamentali.

¹³ CEDU, *Amuur c. Francia*, cit., punto 52; CEDU, *Shamsa c. Polonia*, 27 novembre 2003, ric. nn. 45355/99 e 45357/99, punto 45. Il regime giuridico delle zone internazionali non è soggetto ad alcuna regolamentazione specifica nell'ordinamento internazionale, tuttavia, essendo sottoposte alla supervisione degli Stati, queste ricadono nella loro giurisdizione. D'altronde, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo le Parti contraenti hanno l'obbligo di garantire i diritti e le libertà di cui alla Convenzione a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione. Quindi, essendo lo Stato territoriale a decidere chi, e a quali condizioni, può accedere alla zona internazionale, per i Paesi parte della Convenzione sussiste l'obbligo di riconoscere i diritti da essa garantiti anche agli stranieri presenti nelle zone di transito, indipendentemente dalla qualificazione giuridica delle stesse. Più recentemente nella sentenza del 21 novembre 2019, *Z.A. e altri c. Russia*, ric. nn. 61411/15, 61420/15, 61427/15 e 3028/16, la Corte ha rammentato come un aeroporto, anche internazionale, situato sul territorio di uno Stato è legalmente parte del territorio dello Stato (par. 130). Nel caso di specie infatti la Corte precisa come i ricorrenti che permangono presso la zona di transito dell'aeroporto di Mosca- Sheremetyevo, sono presenti sul territorio russo e sotto il controllo delle autorità del Paese (par. 129). Si veda anche *N.D e N.T c. Spagna*, ric. nn. 8675/15 e 8697/15 del 13 febbraio 2020, dove la Corte ha affermato che "the special nature of the context as regards migration cannot justify an area outside the law where individuals are covered by no legal system capable of affording them enjoyment of the rights and guarantees protected by the Convention which the States have undertaken to secure to everyone within their jurisdiction."

¹⁴ Cfr. sentenza *Al Skeini c. Regno Unito*, ric. n. 55721/07, 7 luglio 2011 e sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ric. n. 27765/09, 23 febbraio 2012, la Corte EDU sostiene vi sia giurisdizione ogni qual volta "uno Stato esercita, tramite i propri agenti operanti fuori del proprio territorio, controllo e autorità su un individuo", par. 74.

¹⁵ La controversia ha ad oggetto la richiesta di risarcimento del preteso danno subito da parte del sig. El Dakkak e della Intercontinental SARL a seguito del sequestro da parte dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte dirette francese, delle somme di denaro contante trasportate dal sig. El Dakkak in occasione del suo transito presso l'aeroporto Roissy-Charles-de-Gaulle (viaggiava dal Cotonou a Beirut), per omessa dichiarazione delle medesime.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dall'utilizzo, da parte delle autorità, del concetto di "area sterile"¹⁶. Sulla base del presupposto che le zone di transito si troverebbero all'interno dell'area sterile degli aeroporti, cioè un'area a cui l'accesso è limitato al personale autorizzato, alle forze di polizia e ai passeggeri muniti di carta di imbarco, la possibilità di ricevere visite dall'esterno da parte dei cittadini stranieri che vi sono detenuti, inclusa la possibilità di accesso da parte dei legali, sembrerebbe non essere garantita da parte delle autorità competenti.

¹⁶ Ai sensi del Regolamento (CE) N. 2320/2000 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2002 che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile, per "area sterile" si intende l'area lato volo di un aeroporto, il cui accesso è controllato per garantire la sicurezza dell'aviazione civile. Tale area comprende, di norma, anche tutte le aree di partenza passeggeri tra le postazioni di controllo di sicurezza e l'aeromobile, le rampe, le aree di trattamento bagagli, i magazzini merci, i centri postali e i locali dell'area lato volo per le pulizie e il vettovagliamento degli aeromobili.

2. LE PRASSI ILLEGITTIME DI RESPINGIMENTO

Come visto, le aree di transito sono i luoghi in cui vengono effettuati i primi controlli sui passeggeri in arrivo per la verifica dei requisiti per l'ingresso e di conseguenza i luoghi da cui i cittadini stranieri che ne risultino sprovvisti vengono respinti verso i paesi di transito o i paesi di origine.

Le pratiche di respingimento verso i paesi di provenienza di coloro che risultano privi dei requisiti per l'ingresso e il soggiorno sul territorio italiano trovano un limite nei divieti di respingimento.

In primo luogo, l'art. 10 c. 4 del D.Lgs. 286/98, così come l'art. 14, par. 1, del Codice frontiere Schengen, stabilisce che le disposizioni relative al respingimento non si applicano "nei casi previsti dalle disposizioni che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero di misure di protezione temporanea per motivi umanitari"¹⁷. Anche in caso di procedimento di respingimento avviato, questo dovrà essere sospeso ogniqualvolta sia presentata una domanda di protezione internazionale.

Inoltre, l'art. 19 del D.Lgs. 286/98 prevede che in nessun caso possa disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione, o rischi di essere trasferito in un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione o dove esista il rischio di subire tortura o trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano secondo quanto disposto dall'art. 5, co. 6, D.Lgs. 286/98. Inoltre, secondo le ultime modifiche introdotte con il D.L. n. 130/2020, non sono ammessi il respingimento o l'espulsione laddove tale allontanamento comporti una violazione del diritto alla vita privata e familiare, con l'eccezione dei casi in cui sussistano ragioni di sicurezza nazionale o di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto, comunque, della Convenzione di Ginevra e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Infine, non può disporsi, in nessun caso, il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati (art. 19, c. 1-bis): una disposizione di carattere perentorio ed assoluto, non derogabile neppure per ragioni di ordine pubblico o altri motivi imperativi.

Rileva invece solo sul piano delle garanzie previste in caso di rimpatrio, l'art. 19, c. 2-bis, ai sensi del quale le modalità di esecuzione dell'allontanamento "di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali" devono essere "compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate", senza tuttavia ulteriori specificazioni.

¹⁷ Per approfondimenti in merito ai limiti al potere di respingimento si veda Cherchi R., *Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti*, cit., p. 39-42.

Nella prassi avviene tuttavia che tali limiti non siano correttamente rispettati, tanto che sono stati registrati respingimenti di richiedenti asilo, di soggetti vulnerabili e, in alcuni casi, di minori non accompagnati¹⁸. Il mancato accesso a un'informazione completa e in una lingua comprensibile, la mancanza di interpreti e i limiti strutturali imposti alle organizzazioni di tutela nelle zone di transito, rappresentano alcune delle criticità che consentono alle autorità competenti l'esercizio di un certo grado di discrezionalità in merito alle decisioni sui respingimenti e all'accesso alle garanzie previste dalla normativa in materia di allontanamento dal territorio nazionale.

Come vedremo meglio nei paragrafi successivi, ulteriori circostanze nelle quali si registrano violazioni sistematiche del diritto all'ingresso e un uso strumentale del respingimento immediato sono rappresentate dal caso dei cittadini stranieri esenti visto - nei confronti dei quali viene emessa la maggior parte dei respingimenti¹⁹ - e dalle situazioni di rientro in Italia di cittadini stranieri ai quali, per motivi diversi, è stato revocato il titolo di soggiorno o è stato rifiutato il rinnovo dello stesso. In questi casi è prassi dell'autorità di frontiera la notifica dei provvedimenti di revoca o rifiuto di rinnovo in zona di transito, ai quali segue, grazie a un uso distorto della finzione di non ingresso, l'emissione di decreti di respingimento diretto. Come si vedrà nel paragrafo dedicato al tema, tale prassi è ancora in vigore nonostante le pronunce giurisprudenziali che ne hanno decretato l'illegittimità.

La normativa prevede inoltre un obbligo di assistenza nei confronti di coloro che siano attesi di un respingimento. Nello specifico, l'art. 10 c. 5, D.Lgs. 286/98 prevede che agli stranieri respinti sia fornita l'assistenza necessaria presso i valichi di frontiera. Tuttavia tale obbligo non è neanche teoricamente rispettato: non vi sono infatti soggetti che svolgono questo ruolo di tutela e che possano rispondere ai bisogni specifici delle persone che si trovano in attesa di

¹⁸ Criticità sono state riscontrate anche in relazione alle procedure di accertamento dell'età di quanti si dichiarano minori non accompagnati. Nel Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019), *cit.*, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale riferisce del caso di un cittadino bengalese in ingresso munito di un passaporto recante la data di nascita del 2005. Sospettando di falso documentale, le autorità di frontiera, dietro irrituale autorizzazione telefonica della Procura competente presso il Tribunale dei Minorenni hanno trasferito la persona presso una struttura sanitaria al fine di procedere con la radiologia del polso e, solo sulla base di tale accertamento, lo hanno considerato maggiorenne. Quindi ricondotto presso la zona di transito gli viene notificato un provvedimento di respingimento immediato, in violazione della normativa che prevede la presunzione della minore età, un accertamento multidisciplinare e la competenza dell'autorità giudiziaria in merito alla determinazione dell'età di una persona. Si veda par. 2.6, pp. 12-13 del Rapporto.

¹⁹ Si vedano i dati pubblicati dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale in merito ai respingimenti effettuati dalla polizia di frontiera nella Relazione al Parlamento del 2020, p. 199-201, reperibile in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a5fa1a499dfaf9e241f537006675c158.pdf> e in *Respingimenti effettuati dalla polizia di frontiera e prassi di trattenimento*, reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG9397&modelId=10021. A titolo esemplificativo su 1855 respingimenti immediati effettuati presso la frontiera aerea di Milano Malpensa dal primo giugno 2019 al 21 gennaio 2020 ben 911 hanno riguardato cittadini di nazionalità albanese. I dati sono stati ottenuti tramite richiesta di accesso civico e sono pubblicati su *Zone di transito: dati su respingimenti, riammissioni, richieste di asilo*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/zone-di-transito-dati-su-respingimenti-riammissioni-richieste-di-asilo/>.

esecuzione del respingimento²⁰. Ciò determina l'assenza di strumenti di tutela anche successivamente all'emissione di un decreto di respingimento laddove la volontà di richiedere protezione, ancorché manifestata, non sia stata correttamente registrata.

2.1. LA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI ASILO: DISCIPLINA GIURIDICA E OSTACOLI ALL'ESERCIZIO DEL DIRITTO

Ai sensi della normativa europea e italiana, l'accesso alla procedura di asilo deve essere garantito anche in frontiera. L'art. 3 del Regolamento (UE) n. 604/2013 specifica chiaramente il diritto di un cittadino di un paese terzo o di un apolide di chiedere protezione internazionale in frontiera o in una zona di transito²¹ e il D.Lgs. 25/08 all'art. 26 dispone che la domanda di asilo può essere presentata alla "polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora", le quali devono limitarsi a ricevere l'istanza e a trasmetterla all'autorità accertante, non avendo alcun potere discrezionale in merito all'accettazione della domanda²².

Il "Manuale pratico per le guardie di frontiera" (Manuale Schengen) al paragrafo 10 prevede che [...] "Un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo/protezione internazionale se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio paese di origine o nel paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola 'asilo' sia pronunciata espressamente: l'elemento determinante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno. In caso di incertezza sul fatto che una determinata dichiarazione possa essere intesa come l'intenzione di chiedere asilo

²⁰ Ciò risulta evidente anche dal fatto che l'assistenza nei confronti dei cittadini stranieri oggetto di respingimento non sia mai menzionata nelle Convenzioni degli enti di tutela ai valichi e nelle relazioni descrittive delle attività, si vedano: ASGI, "Servizi di accoglienza ai valichi di Fiumicino e Malpensa: contratti, convenzioni e relazioni periodiche", reperibile in <https://inlimine.asgi.it/servizi-di-assistenza-ai-valichi-di-fiumicino-e-malpensa-contratti-convenzioni-e-relazioni-periodiche/>, ASGI, "I destinatari e le modalità di erogazione dei servizi di accoglienza predisposti ai valichi di frontiera aeroportuali: i dati ottenuti dalle autorità competenti", 19 febbraio 2020, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/i-destinatari-e-le-modalita-di-erogazione-dei-servizi-di-accoglienza-predisposti-ai-valichi-di-frontiera-aeroportuali-i-dati-ottenuti-dalle-autorita-competenti/>. Inoltre, nei casi di cui abbiamo testimonianza nessun cittadino straniero in attesa di respingimento ha dichiarato di essere stato indirizzato presso una organizzazione in grado di fornire assistenza legale che operava all'interno dell'aeroporto.

²¹ A tal proposito rileva anche l'art. 6, par. 1, della Direttiva 2013/32/UE (Dir.Procedure) che chiarisce come: "Gli Stati membri garantiscono che tali altre autorità preposte a ricevere le domande di protezione internazionale quali la polizia, le guardie di frontiera, le autorità competenti per l'immigrazione e il personale dei centri di trattenimento abbiano le pertinenti informazioni e che il loro personale riceva il livello necessario di formazione adeguato ai loro compiti e alle loro responsabilità e le istruzioni per informare i richiedenti dove e in che modo possono essere inoltrate le domande di protezione internazionale."

²² Si richiama sul punto quanto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione, sezione prima civile, nella sentenza n. 26253 del 15.12.09 che precisa come "dal predetto quadro normativo emerge incontestabilmente che il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile di espulsione ex art. 13 c.2 lettera A del D.lgs. 286/98 abbia il diritto di presentare istanza di protezione internazionale e che l'Amministrazione abbia il dovere di riceverla (inoltrandola al questore per le determinazioni di sua competenza) astenendosi da alcuna forma di respingimento e da alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle commissioni designate in ossequio al dettato di legge".

o un'altra forma di protezione internazionale, le guardie di frontiera devono consultare le autorità nazionali a cui spetta esaminare le domande di protezione internazionale". È pertanto evidente che non ci sono formalità o formule specifiche da rispettare, in quanto va in ogni modo garantita la possibilità di presentare la richiesta di protezione.

Inoltre, gli ordinamenti nazionale e comunitario prevedono un obbligo puntuale di informazione in capo alle autorità di frontiera. L'art. 8 della Direttiva 2013/32/UE prescrive che, "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 alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo". In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri devono garantire servizi di interpretariato nella misura necessaria ad agevolare l'accesso alla procedura di asilo e devono garantire che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza e assistenza abbiano effettivo accesso ai richiedenti presenti. D'altronde, la possibilità di richiedere protezione dipende in prima battuta dal fatto di ricevere una informazione piena e corretta²³, nonché dalla concreta possibilità di esprimere la propria volontà senza che questa venga manipolata o non correttamente registrata²⁴.

Tuttavia, nonostante l'obbligo di fornire informazioni e di ricevere la domanda di asilo da parte delle autorità di frontiera, si sono registrate varie situazioni in cui cittadini stranieri non hanno avuto la possibilità di presentare richiesta di protezione. In tali circostanze, nell'emissione dei relativi provvedimenti di respingimento²⁵ non è stata, inoltre, effettuata la necessaria valutazione della condizione individuale volta ad escludere la sussistenza di cause di inespellibilità.

La ricorrenza di tali condotte è senz'altro rafforzata dalla mancanza di garanzie e strumenti finalizzati a limitare tali prassi illegittime. A tale riguardo, sono state raccolte diverse testimonianze di cittadini stranieri che affermano che le autorità di frontiera nelle aree di sicurezza non si avvalgono di mediatori linguistici o interpreti per facilitare la comunicazione, ostacolando di fatto la possibilità di rappresentare efficacemente alle autorità la propria volontà di chiedere protezione²⁶. In tali aree, secondo quanto riportato dal Garante dei diritti delle

²³ Il dovere di informazione è previsto nell'ordinamento italiano dall'art. 10-ter D.lgs. n. 286/1998, dall'art. 10-bis del D.lgs. n. 25/2008 e dall'art. 11 del d.lgs. n. 286/1998.

²⁴ Si veda anche Sentenza della Corte EDU (Grande Camera) del 21 novembre 2019, *Z.A. e altri c. Russia, cit.*, con riferimento al trattenimento di 4 cittadini stranieri in pendenza dell'esame delle richieste di protezione presso l'aeroporto internazionale di Mosca, la Corte nel riconoscere una violazione del par. 1 dell'art. 5 della Convenzione in aggiunta alla valutazione dell'assenza di una base legale che legittimasse la privazione della libertà personale, precisa come il trattenimento attuato nella zona di transito abbia finito per ostacolare l'accesso alla procedura di asilo, non essendo disponibili informazioni in merito alla procedura e non essendo garantito l'accesso all'assistenza legale (par. 165).

²⁵ Si veda ASGI, *Malpensa: le testimonianze sulla privazione della libertà dei cittadini stranieri in attesa di respingimento immediato*, 7 maggio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/malpensa-letestimonianze-sulla-privazione-della-liberta-dei-cittadini-stranieri-in-attesa-di-respingimentoimmediato/>.

²⁶ Ibidem.

persone private della libertà personale, non è presente materiale informativo multilingua sui diritti degli stranieri e sul diritto di asilo²⁷.

Nel caso di alcuni cittadini curdi, l'assenza di un servizio di mediazione gli ha reso impossibile esprimere efficacemente la volontà di chiedere protezione alle autorità di frontiera. Inoltre, non gli sono state fornite le necessarie informazioni in merito alle modalità di accesso alla procedura di asilo né relativamente ai provvedimenti notificati. In altre situazioni è avvenuto che, anche laddove la persona abbia rappresentato in una lingua veicolare e tramite il suo legale la volontà di chiedere protezione, questa non sia stata registrata dalle autorità²⁸.

Alla luce delle prassi rilevate, appare significativo quanto evidenziato dalla Corte di cassazione (ordinanza n. 5926 del 25 marzo 2015) secondo la quale, essendo l'avvenuta presentazione della domanda di protezione internazionale ostativa al respingimento dello straniero che sia giunto sul territorio nazionale o di un Paese dell'Unione europea, quest'ultimo è da considerarsi illegittimo laddove sia stato disposto senza che sia stato preventivamente adempiuto il dovere di informare lo stesso dell'esistenza del diritto di chiedere la protezione internazionale, e delle procedure a tale scopo vigenti, ostacolando di fatto il tempestivo esercizio del diritto di asilo. In tal senso si è espressa anche la Corte EDU che, nella sentenza del 23 febbraio 2012 *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ribadisce l'importanza di garantire alle persone interessate da una misura di allontanamento il diritto di ottenere informazioni sufficienti a consentire loro di avere un accesso effettivo alle procedure²⁹.

Ancora con la sentenza resa nel noto caso *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, del 21 ottobre 2014, la Corte EDU ha condannato l'Italia per il respingimento immediato di cittadini stranieri effettuato da una zona di transito portuale poiché "il respingimento automatico verso la Grecia di migranti approdati sulle coste italiane, transitati sul territorio greco e provenienti dall'Afghanistan, effettuato dalle autorità italiane, senza rispettare le condizioni degli accordi bilaterali di riammissione fra Italia e Grecia e senza accertarsi, anche attraverso l'ausilio di un interprete, delle informazioni essenziali necessarie a presentare eventuale domanda di asilo, integra una violazione dell'art. 3 Cedu (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e dell'art. 4 Prot. n. 4 Cedu, che sancisce il divieto di espulsioni collettive, nonché una violazione dell'art. 13 Cedu, per la mancanza di un rimedio effettivo riconosciuto ai ricorrenti in opposizione al respingimento automatico collettivo".

Recentemente, la Corte EDU ha condannato la Polonia per le prassi di respingimento messe in atto ai valichi di frontiera con la Bielorussia nei confronti di cittadini di origine Cecena³⁰. I ricorrenti lamentavano di essere stati ripetutamente respinti dalle guardie di frontiera nonostante i loro reiterati tentativi di presentare una richiesta di protezione motivata dai rischi

²⁷ Si veda Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio-febbraio 2019), cit, p. 11.

²⁸ Si veda a titolo esemplificativo, ASGI, *Respingimenti alla frontiera e zona di transito internazionale: il caso delle due donne trattenute a Malpensa*, 11 dicembre 2018, reperibile in <https://www.asgi.it/allontanamento-espulsione/trattenimento-frontiera-aeroporto/>.

²⁹ *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* al par. 204 la Corte statuisce che "...la mancanza di informazioni costituisce uno dei principali ostacoli all'accesso alle procedure d'asilo. Ribadisce quindi l'importanza di garantire alle persone interessate da una misura di allontanamento, le cui conseguenze sono potenzialmente irreversibili, il diritto di ottenere informazioni sufficienti a consentire loro di avere un accesso effettivo alle procedure e di sostenere i loro ricorsi".

³⁰ Sentenza *M.K. e altri c. Polonia*, Prima Sezione, ric. nn. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, del 23 luglio 2020

di persecuzione a cui erano esposti in Russia e all'impossibilità di ricevere adeguata protezione in Bielorussia. La Corte ha riconosciuto la violazione da parte della Polonia dell'art. 3 e dell'art. 13 della Convenzione e dell'art. 4 del Protocollo 4. Nei casi portati all'attenzione della Corte, le autorità di frontiera operavano in modo tale da evitare di registrare le richieste di protezione presentate dai ricorrenti, ed emettevano provvedimenti di respingimento motivati dal fatto che i ricorrenti tentassero l'ingresso sul territorio polacco per motivi meramente economici. Nello specifico, per quanto riguarda la violazione dell'art. 3 legata al rischio di respingimento a catena in Bielorussia e in Russia, e quindi al rischio di *refoulement*, la Corte afferma che, per valutare la violazione di tale articolo, è necessario concentrarsi sull'esistenza di meccanismi di garanzia contro il *refoulement*. L'articolo 3 comprende infatti il divieto di allontanare i cittadini stranieri verso paesi in cui possono essere sottoposti a trattamenti lesivi del divieto di tortura. La Polonia avrebbe quindi dovuto svolgere un'analisi dettagliata e rigorosa dei rischi a cui i ricorrenti sarebbero stati esposti in caso di rimpatrio in Bielorussia e, conseguentemente, in Russia. A fronte delle informazioni fornite dai ricorrenti, le autorità polacche avrebbero quindi dovuto permettere ai ricorrenti di rimanere sul territorio dello Stato fino al termine dell'analisi delle domande di asilo. Al contrario, la Corte riconosce l'esistenza di pratiche sistematiche di "travisamento delle dichiarazioni rilasciate dai richiedenti nelle note redatte dagli ufficiali della Guardia di frontiera"³¹. Relativamente alla violazione dell'art. 4 prot. 4, la Corte chiarisce che la finalità dell'art. 4 Prot. 4 è di evitare che gli Stati possano rimpatriare i cittadini stranieri senza esaminare le circostanze personali e senza permettergli di presentare argomenti contro la decisione presa dalle autorità. Il fatto che si sia svolto un colloquio personale con il cittadino straniero non è sufficiente a escludere una violazione dell'art. 4 Prot. 4: devono infatti essere considerati una serie di fattori. La Corte fa riferimento alla circostanza che la persona non abbia avuto la possibilità di incontrare un legale, che le domande di asilo o i timori legati al rientro nel paese di origine o transito non siano presi nella dovuta considerazione, che vi siano prese di posizione da parte di organi politici rilevanti circa la necessità di espellere o non permettere l'ingresso a determinati soggetti³².

2.1.1. I SERVIZI DI ACCOGLIENZA AI VALICHI DI FRONTIERA

Il quadro sopra descritto va letto tenendo conto che l'ordinamento nazionale predispone specifici servizi di accoglienza normativamente volti a garantire che tali obblighi siano rispettati. L'art. 10-bis del D.lgs. n. 25 del 2008 prevede che le informazioni in merito alla procedura di asilo³³ siano fornite ai cittadini stranieri che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito, individuati ai sensi dell'art. 24 del DPR 31 agosto 1999, n. 394, ossia quelli nei quali negli ultimi tre anni è stato

³¹ *Ivi*, par. 174

³² *Ivi*, par. 202

³³ Nello specifico, le informazioni di cui all'art. 10, comma 1, il quale prevede che: "All'atto della presentazione della domanda l'ufficio di polizia competente a riceverla informa il richiedente della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame; a tale fine consegna al richiedente l'opuscolo informativo di cui al comma 2. ((L'ufficio di polizia informa il richiedente che, ove proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis, la domanda può essere rigettata ai sensi dell'articolo 9, comma 2-bis))."

registrato il maggior numero di richieste di asilo o di ingressi sul territorio nazionale e nelle relative zone di transito. Questi servizi sono predisposti in base a quanto stabilito dall'art. 11, c. 6, D.Lgs. 286/98, il quale dispone che forniscano informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi.

La norma prevede che, ove possibile, tali servizi siano messi a disposizione all'interno della zona di transito o, in caso contrario, che sia allestito almeno un punto di contatto e che sia assicurata adeguata visibilità dei servizi attraverso opportune indicazioni plurilingue³⁴.

I servizi di accoglienza ed assistenza presso i valichi di frontiera sono stati istituiti a Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Venezia, Bologna, Ancona e Bari attraverso convenzioni sottoscritte tra le competenti prefetture e soggetti allo scopo selezionati³⁵.

In premessa occorre sottolineare come non risultino individuati a livello nazionale dei parametri o delle linee guida che disciplinino quali debbano essere le attività di assistenza e tutela che vanno comunque garantite dal servizio al valico. Questo causa una forte disomogeneità dei servizi offerti a livello territoriale, sia secondo quanto previsto dalle convenzioni, sia nella prassi applicativa. Infine, le cooperative adibite alla tutela dei richiedenti asilo sono, anche economicamente, dipendenti dal Ministero dell'Interno, con il quale siglano protocolli per la fornitura del servizio. Questa circostanza le rende inadeguate a svolgere un lavoro di monitoraggio indipendente e sistematico delle prassi delle autorità di frontiera e ad assicurare la possibilità di accesso alla richiesta di protezione internazionale e la corretta applicazione delle procedure e della normativa in materia di respingimento³⁶.

Al contrario, la loro presenza viene utilizzata in maniera strumentale dal Governo per dimostrare l'esistenza di strumenti di monitoraggio e di controllo delle prassi della pubblica amministrazione, funzionale a conferire una parvenza di rispetto dei diritti fondamentali³⁷.

A tale riguardo appare utile un riferimento al pericoloso approccio adottato dalla Corte EDU nel caso N.D. e N.T. c. Spagna, in riferimento alla prassi dei "respingimenti a caldo" operati alla frontiera tra Spagna e Marocco, a Ceuta e Melilla. In assenza di provvedimenti formali, senza alcuna valutazione della situazione individuale e tantomeno un controllo giudiziario,

³⁴Si veda Circolare urgente del Ministero dell'Interno del 2 maggio 2001- "Applicazione Testo Unico in materia di immigrazione. Individuazione e attivazione dei servizi di accoglienza alla frontiera", che prevede le attività da svolgere e i modi di implementazione e di gestione.

³⁵ L'art. 3 d.m. 22.12.2000 attribuisce ai prefetti la competenza ad attivare i servizi «direttamente o attraverso la stipula di apposite convenzioni con enti, associazioni, o altri organismi del privato sociale iscritti nel registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri». L'art. 4 prevede che i servizi "provvedono a fornire informazioni sulla legislazione vigente in materia di immigrazione e di asilo e sugli adempimenti di legge relativi alle procedure connesse al riconoscimento dello status di rifugiato, a garantire un supporto di interpretariato, ad assicurare, in caso di urgente necessità, interventi di prima assistenza".

³⁶ Tali criticità sono state evidenziate già nel 2011 nell'ambito del lavoro di ricerca di CeSPI, ASGI, Communitas Onlus "Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione", cap. 1 "L'accesso alla procedura di asilo alle frontiere e il funzionamento dei servizi di assistenza ai valichi aeroportuali e marittimi", p. 34-39, reperibile in https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/asgi_finale.pdf.

³⁷ Si vedano le comunicazioni del Governo al Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa in relazione alla supervisione dell'attuazione della sentenza della Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*: reperibili su <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22sharifi%22%2C%22EXECDocumentTypeCollectio%22:%5B%22CEC%22%2C%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-15559%22%5D%7D>.

ostacolando, attraverso espulsioni collettive e indiscriminate, l'esercizio del diritto d'asilo. La formale possibilità di presentare richiesta di protezione presso gli uffici ubicati in corrispondenza dei passaggi transfrontalieri tra Spagna e Marocco, sebbene sia stato documentato anche dalle terze parti intervenute nel giudizio come questi siano nei fatti inaccessibili per le persone originarie dell'Africa subsahariana, ha portato la Corte a ritenere che *"that it was in fact the applicants who placed themselves in jeopardy by participating in the storming of the Melilla border fences on 13 August 2014, taking advantage of the group's large numbers and using force. They did not make use of the existing legal procedures for gaining lawful entry to Spanish territory in accordance with the provisions of the Schengen Borders Code (...)"*. Tale ragionamento ha portato la Corte a negare l'esistenza di una violazione del divieto di espulsioni collettive alla luce della considerazione che la mancata valutazione delle circostanze individuali fosse da attribuire alla condotta delle persone interessate³⁸.

Tornando al contesto italiano, in base alle informazioni raccolte tramite accessi civici generalizzati ai sensi del D.Lgs. 33/2013, per quanto concerne i destinatari dei servizi di assistenza, risulta che, contrariamente a quanto previsto dalla normativa che disciplina tali servizi, gli stessi siano rivolti generalmente a persone soggette a trasferimento in Italia in attuazione del Regolamento Dublino e a persone che presentano prime istanze di asilo, a cui viene fornita un'assistenza di base³⁹. Quindi, sebbene l'art. 11 c. 6 del D. lgs. 286/98, preveda che il servizio di accoglienza sia rivolto anche "cittadini stranieri che intendano fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi", questi di fatto non risultano destinatari di assistenza e informativa.

Sono vari i fattori che irrimediabilmente condizionano l'effettività di tali servizi: da un lato il sottodimensionamento del personale (a titolo esemplificativo a Malpensa il servizio è assicurato da un solo operatore), dall'altro la collocazione e la scarsa riconoscibilità degli stessi

³⁸ CEDU, *N.D. et N.T. c. Spagna*, cit. par. 211-232. Per approfondimenti si vedano: <https://www.iusinitinere.it/respingimenti-e-diritti-umani-dei-migranti-n-d-e-n-t-c-spagna-26026>; <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/cedu-spagna-unione-europea-confini-diritto-asilo/>.

³⁹ Per approfondimenti si vedano ASGI, *Servizi di accoglienza ai valichi di Fiumicino e Malpensa: contratti, convenzioni e relazioni periodiche*, cit.; *I destinatari e le modalità di erogazione dei servizi di accoglienza predisposti ai valichi di frontiera aeroportuali: i dati ottenuti dalle autorità competenti*, cit. A seguito di istanza di accesso civico generalizzato, è stata fornita dalle autorità competenti documentazione relativa ai capitolati di appalto e le Convenzioni disciplinanti i servizi di accoglienza ed assistenza presso i valichi di frontiera aeroportuale di Fiumicino e Malpensa e le relazioni mensili descrittive dell'attività di assistenza ai cittadini stranieri svolte dagli enti incaricati, si veda Allegato par. 2. Risulta importante sottolineare il numero di situazioni che complessivamente sono entrate in contatto con i servizi ai valichi: 12 "casi Dublino" e 11 richiedenti asilo della categoria "prima istanza" per quanto concerne Malpensa nel periodo dal 03 al 04 giugno 2019; 652 richiedenti asilo rientranti ai sensi del Regolamento Dublino e 41 richiedenti asilo in prima istanza nel periodo febbraio-maggio 2019 e rispettivamente 319 e 38 nel periodo gennaio-dicembre 2020, per quanto concerne Fiumicino.

da parte dei cittadini in ingresso e la mancata autonoma accessibilità da parte del cittadino straniero che sembrerebbe potersi rivolgere solo su segnalazione delle autorità di frontiera⁴⁰. In particolare, non vi sarebbe garanzia che l'ente di tutela possa agire anche all'interno delle aree dove si espletano le procedure di identificazione e dove è disposto il respingimento o che possa accedere ai locali in cui permangono i cittadini stranieri trattenuti⁴¹. Sembrerebbe, al contrario, che possa intervenire esclusivamente su segnalazione delle autorità di frontiera una volta che le persone hanno già manifestato la volontà di chiedere protezione. Tali circostanze potrebbero, con tutta evidenza, pregiudicare la presentazione della richiesta di protezione internazionale. Appare preoccupante che la polizia di frontiera sarebbe quindi nelle condizioni di svolgere un'attività di filtro rispetto ai casi da segnalare agli enti predisposti a svolgere una attività di tutela⁴².

Questo non sembrerebbe garantire l'accesso effettivo alla domanda di protezione internazionale anche da parte di persone oggetto di respingimento, o perché non informate o perché non aventi i mezzi per esprimersi a causa delle difficoltà linguistiche, e la corretta applicazione delle procedure e della normativa in materia di respingimento.

Tale situazione di fatto appare in contrasto con la normativa europea che garantisce, all'art. 10, par. 4, della Direttiva 2013/33/UE, la possibilità di comunicare con le organizzazioni non governative e, al par. 5, il diritto di essere informati in merito alle norme vigenti e ai propri diritti e obblighi.

Le criticità esposte fanno fortemente dubitare dell'efficacia dei servizi di tutela nelle zone di frontiera aeroportuali⁴³. Un servizio di tutela che dovesse limitarsi a ricevere i casi che vengono segnalati dalle autorità di polizia, nulla potendo monitorare su cosa accade nella generalità degli altri casi, sarebbe un servizio mortificato e svuotato della sua ragion d'essere, che risiede

⁴⁰ Nel Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019) del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *cit.*, viene messo in evidenza che la sede del c.d. "Sportello Malpensa" è stabilita nei locali ubicati presso il Terminal 1 dell'aeroporto, "all'interno dell'area arrivi extra Schengen della zona transiti con un citofono attraverso il quale qualunque passeggero può entrare in contatto con l'ente per ricevere informazioni. (...) La targa posta accanto al campanello non è immediatamente visibile ed è solo in lingua italiana e inglese recando la scritta "U.T.G. Prefettura di Varese. Ufficio accoglienza informazione richiedenti asilo protezione internazionale. Information/Support asylum seekers."

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Si veda a tal proposito CeSPI, ASGI, Communitas Onlus, "Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione", cap. 1 "L'accesso alla procedura di asilo alle frontiere e il funzionamento dei servizi di assistenza ai valichi aeroportuali e marittimi", p. 34-39, *cit.*

⁴³ Criticità simili sono state riscontrate anche con riferimento alle prassi attuate presso i valichi di frontiera dei porti adriatici. A tal riguardo si vedano le comunicazioni inviate al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'ambito della procedura di supervisione dell'attuazione della sentenza della Corte EDU, Sharifi e a. c. Italia e Grecia: "Ombre sui porti adriatici", reperibile in <https://inlimine.asgi.it/ombre-sui-porti-adriatici/>; Comunicazione inviata al Comitato dei ministri dalla "Rete Porti Adriatici" in data 21.01.2020, reperibile in [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DHDD\(2020\)88E%22%7D](https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECIdentifier%22:%5B%22DHDD(2020)88E%22%7D). A seguito dell'ultima comunicazione inviata il Comitato ha deciso di proseguire la procedura di supervisione chiedendo al governo di fornire maggiori informazioni e garanzie in merito al funzionamento dei servizi di accoglienza, l'accesso alla procedura di asilo e l'applicazione dell'accordo di riammissione tra Italia e Grecia.

nello svolgimento di un effettivo ruolo di tutela e di garanzia dei diritti dei cittadini stranieri in arrivo sul territorio italiano.

A tal proposito, si ritiene utile evidenziare come il numero complessivo delle domande di asilo presentate ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano e di Roma dal primo gennaio 2019 al 21 gennaio 2020 risulti alquanto contenuto: solo 135 presso il valico di Roma Fiumicino e 251 presso la zona di transito aeroportuale di Milano Malpensa⁴⁴. Con riferimento al periodo dal primo giugno 2019 e fino al 21 gennaio 2020, di grande rilevanza risulta in un'ottica comparativa l'analisi sulle principali nazionalità tra gli stranieri respinti ai valichi di frontiera giacché, alcuni di loro provengono da Afghanistan, Libia, Eritrea, Egitto, Iran, Iraq, Nigeria, Palestina, Siria, Sudan, Turchia. I dati non possono che destare viva preoccupazione qualora si consideri che si tratta di aree di conflitto, o comunque soggette a grande instabilità politica caratterizzate da diffuse violazioni dei diritti umani.

In definitiva, l'assenza di soggetti volti a garantire un monitoraggio sistematico delle prassi attuate dalle forze di polizia e il corretto accesso alla procedura di asilo inevitabilmente comporta un aumento del rischio di respingimento illegittimo dei cittadini stranieri, del quale evidentemente potrebbe non rimanere traccia.

⁴⁴ Dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza in data 11 luglio 2019 per quanto concerne Roma Fiumicino e in data 9 agosto 2019 con riferimento a Milano Malpensa, a seguito di istanza di accesso civico generalizzato e dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, in data primo febbraio 2020 per quanto riguarda Roma Fiumicino e il 14 febbraio 2020 in relazione a Milano Malpensa, tramite differenti richieste di accesso civico generalizzato. Si veda ASGI, "La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti", *cit.*

BOX 2 - L'APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA DI ASILO DI FRONTIERA IN ZONA DI TRANSITO AEROPORTUALE

Il legislatore italiano ha introdotto la possibilità di attuare una specifica procedura accelerata, prevista al c. 2, lett. b) dell'art. 28-bis del D.lgs. 25/2008⁴⁵, nelle zone di frontiera e di transito individuate con decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 (GU Serie Generale n. 210 del 07.09.2019). Tale decreto si riferisce in modo assolutamente generico alle zone di transito o di frontiera già esistenti che vengono individuate non in aree delimitate di frontiera ma in alcune province e città sedi di centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) e di centri cd. hotspot⁴⁶, senza alcun riferimento specifico alle zone di transito aeroportuale.

Si tratta di una procedura accelerata che si applica alle domande presentate "direttamente alla frontiera o nelle zone di transito" da un richiedente che è "stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i relativi controlli (...)". In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito⁴⁷. L'applicazione di tale procedura alle domande di protezione presentate in una zona di transito aeroportuale non situata in una delle province e città indicate dal decreto risulterebbe, secondo quanto disposto dall'art. 28 bis, illegittima. A titolo di esempio, i grandi aeroporti internazionali, quali Fiumicino e Malpensa, non sono individuati come zone di frontiera o transito dal Decreto, quindi tale procedura non sarebbe applicabile. Profilo ancor più importante da sottolineare è che l'applicazione di tale procedura non può in alcun modo costituire un autonomo presupposto di trattenimento dei richiedenti asilo ai fini dello svolgimento della stessa poiché l'ordinamento italiano non contempla tale ipotesi⁴⁸.

⁴⁵ Così come modificato dal D.L. n. 130/2020, convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173.

⁴⁶ Per maggiori dettagli si veda: *Le zone di transito e di frontiera commento dell'ASGI al decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2019 (G.U. del 7 settembre 2019, n. 210)*, cit.

⁴⁷ Per approfondimenti si veda, FACHILE S., MASSIMI A., LEO L., *Le nuove procedure accelerate: lo sviluppo del diritto di asilo*, in *Questione Giustizia*, reperibile in http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-sviluppo-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php.

⁴⁸ 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. Al successivo par. 2 si prevede che se la decisione non è stata adottata entro un termine di quattro settimane, il richiedente deve essere ammesso nel territorio dello Stato membro. Con riferimento all'applicazione dell'art. 43 nella sentenza della CGUE, Grande Camera, 14 maggio 2020, cause riunite C 924/19 e C 925/19 PPU, FMS, FNZ, SA e SA junior c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, la Corte precisa che gli Stati membri sono autorizzati ad imporre ai richiedenti protezione internazionale di soggiornare, per una durata massima di quattro settimane, in frontiera o in zona di transito al fine di verificare, se la loro domanda sia inammissibile oppure infondata, prima di pronunciarsi sul loro diritto di ingresso nel loro territorio. Tenuto conto che dall'articolo 8, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2013/33, ai sensi del quale gli Stati membri possono trattenere un richiedente protezione internazionale per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel loro territorio, ne discende, secondo la Corte, che "l'articolo 43 della direttiva 2013/32 autorizza gli Stati membri a «trattenere», ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, i richiedenti protezione internazionale che si presentano alle loro frontiere, alle condizioni enunciate da tale articolo 43". Tuttavia precisa che tale trattenimento non può in nessun caso eccedere le quattro settimane dal momento in cui la richiesta è stata presentata. Si vedano par. 232-248 della sentenza.

2.2. L'APPLICAZIONE DEI REQUISITI DI INGRESSO PREVISTI DALLA NORMATIVA EUROPEA ED ITALIANA: QUALI DOCUMENTI GIUSTIFICATIVI LE AUTORITÀ DI FRONTIERA POSSONO LEGITTIMAMENTE CHIEDERE?

Dopo aver visto i casi di respingimento dei richiedenti asilo non correttamente informati, impossibilitati a manifestare la volontà di richiedere asilo o la cui domanda di protezione non è stata registrata, nel presente paragrafo si illustrano le dinamiche di respingimento dei cittadini di nazionalità esenti visto. L'esenzione da visto infatti, non esonera questi cittadini dai controlli di frontiera durante i quali è verificato l'adempimento dei requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno in area Schengen.

I requisiti che devono essere valutati dalle autorità di frontiera per i soggiorni di durata inferiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, validi sia per i cittadini di Paesi terzi con obbligo di visto che in regime di esenzione⁴⁹, sono indicati all'art. 6 del Codice frontiere Schengen e all'art. 4 del D. lgs. 286/98, essendo la disciplina giuridica del respingimento risultato del combinato tra normativa europea e nazionale. Questo, in primo luogo, significa che, a prescindere dal tipo di autorizzazione che un cittadino straniero debba ottenere prima di intraprendere un viaggio di breve durata verso l'Europa⁵⁰, all'arrivo in frontiera sarà sottoposto ad un controllo di prima linea (verifica della validità del titolo di viaggio e del visto se richiesto) e ad un controllo di seconda linea, cd. verifica approfondita, che riguarda in particolare: scopo e condizioni del soggiorno previsto e mezzi di sussistenza sufficienti al soggiorno stesso e al rientro nel Paese di origine (ovvero dimostrazione di essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi); mancata segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione; non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali; non essere destinatario di un provvedimento di espulsione e di un divieto di rientro; e, secondo quanto previsto specificamente dal D. lgs. 286/98, non essere stato condannato per determinati reati in alcune ipotesi con sentenza definitiva in altre anche con sentenza non definitiva.

I documenti giustificativi relativi ai mezzi di sussistenza e allo scopo e alle condizioni del soggiorno sono riportati all'Allegato 1 del Codice frontiere Schengen e, per quanto riguarda la normativa interna, nella Direttiva del Ministero dell'Interno del 17 marzo 2000⁵¹. L'elenco, non esaustivo, rimette alle guardie di frontiera la più ampia discrezionalità nel valutare giustificativi

⁴⁹ Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (Allegato 1) e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (Allegato 2).

⁵⁰ Si fa riferimento per i cittadini di Paesi Terzi con obbligo di visto all'autorizzazione dell'autorità consolari; mentre per i cittadini in esenzione visto ad un'ulteriore condizione di ingresso introdotta con l'entrata in vigore dal settembre 2018 del Sistema europeo di informazione e di autorizzazione ai viaggi (ETIAS). Nello specifico, ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio è stato introdotto un sistema automatizzato di autorizzazione ai viaggi per cui i cittadini di Stati terzi esentati dall'obbligo del visto che desiderano entrare nello spazio Schengen. In vista di un soggiorno breve, i cittadini stranieri esenti visto dovranno sollecitare online un'autorizzazione ai viaggi ETIAS sottostante a tassa prima ancora di mettersi in viaggio. Consisterà in un esame preliminare finalizzato a valutare se la presenza di tali cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri rappresenti un rischio per la sicurezza, di immigrazione illegale o un alto rischio epidemico. Al momento il sistema ETIAS non risulta ancora operativo in Italia.

⁵¹ Consultabile su https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/visti/direttiva_mininterno2000.pdf

e fatti pertinenti⁵². Esemplificando, i cittadini stranieri in ingresso per motivi di turismo possono dimostrare di avere sufficienti risorse economiche per la permanenza tramite contanti, carte di credito, lettera di presa in carico dell'ospite in Europa; per il ritorno nel paese di origine tramite il biglietto di ritorno già acquistato. Possono, inoltre, giustificare le condizioni del soggiorno tramite: una prenotazione alberghiera o una lettera di ospitalità, eventualmente funzionale anche a dimostrare lo scopo del soggiorno, in alternativa ad un itinerario di viaggio.

Dai dati ottenuti per il tramite di accessi civici generalizzati⁵³ e dai dati riportati dal Garante per i diritti delle persone private della libertà personale nella Relazione al Parlamento del 2020⁵⁴, emerge che numerosi respingimenti sono decretati proprio nei confronti di cittadini provenienti da paesi terzi esenti visto. Questi respingimenti rappresentano una quota importante del totale, soprattutto se si prendono in considerazione i dati relativi a cittadini di paesi considerati a "rischio immigrazione". Il caso dei cittadini albanesi è emblematico di tale situazione: di 1493 cittadini albanesi respinti presso il valico di frontiera aeroportuale di Milano Malpensa nel periodo dal 1° gennaio 2019 al 21 gennaio 2020 (su un totale di 2963 cittadini stranieri respinti)⁵⁵, in 1076 casi i provvedimenti erano motivati dall'assenza di documentazione idonea a dimostrare lo scopo e le condizioni del soggiorno e in 342 casi dall'assenza di sufficienti mezzi economici⁵⁶.

⁵² Sul punto, in tal senso si veda CGUE, sentenza della GRANDE SEZIONE del 19 dicembre 2013 (CAUSA C84/12 in materia di diniego di visto).

⁵³ Per approfondimenti si vedano: ASGI, *La prassi dei respingimenti diretti ai valichi di frontiera aeroportuali di Milano Malpensa e Roma Fiumicino: i dati ottenuti dalle autorità competenti, cit.*; *Zone di transito: dati sui respingimenti, riammissioni, richieste di asilo, cit.*

⁵⁴ Si noti come secondo quanto riportato dalla Relazione al Parlamento del 2020 del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale rispetto al numero complessivo delle persone respinte presso i valichi di frontiera suddivise per motivi di respingimento nel 2019, in 4860 casi su un totale di 8138 respingimenti operati alle frontiere aeree, la motivazione del respingimento risulta il fatto di essere "sprovvisti di idonea documentazione attestante scopo e condizioni del soggiorno", si veda p. 201, tabella 2.14, reperibile in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a5fa1a499dfaf9e241f537006675c158.pdf>.

⁵⁵ Si veda Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, in *Respingimenti effettuati dalla polizia di frontiera e prassi di trattenimento*. Nel rapporto si riporta che nel periodo dal primo gennaio al 15 aprile 2020 su 1432 respingimenti effettuati presso le frontiere aeree, 622 hanno riguardato cittadini di nazionalità albanese. Reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG9397&modelId=1002.

⁵⁶ Si precisa che, in relazione agli accessi civici presentati da ASGI nell'ambito del Progetto In Limine sui respingimenti gennaio-aprile e aprile-dicembre 2020 effettuati da Malpensa e Fiumicino, il Ministero dell'Interno ha ritenuto di dover omettere la motivazione perché potrebbe costituire la base di un'analisi strategica di efficacia nazionale dei controlli in materia di contrasto all'immigrazione clandestina; ciò ai sensi dell'art. 5 bis, co. 1 d.lgs. 33/2013 (relazioni internazionali); art. 24, co. 1, legge 241/1990 (segreto di stato); tutela ordine pubblico e sicurezza nazionale. Si veda <https://inlimine.asgi.it/zone-di-transito-dati-su-respingimenti-riammissioni-richieste-di-asilo/>. In relazione ai dati, si rinvia, altresì, a quelli riportati da Frontex nel documento "Risk analysis for 2020", forniti dagli Stati membri, da cui risulta che su 62.498 rifiuti di ingresso alla frontiera aerea nel 2018, 21.604 hanno riguardato cittadini albanesi, esenti visto in tutta l'area Schengen (con obbligo di passaporto biometrico), di cui ben 8302 respinti per carenza di adeguati documenti attestanti scopo e condizioni del soggiorno. In particolare, si vedano Annex Table 7 e 8, pag. 64, reperibili in https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf.

I dati raccolti sembrano dimostrare l'esistenza di un meccanismo orientato a impedire l'ingresso degli "indesiderati", con criteri prevalentemente legati alla condizione sociale del cittadino esente visto, cioè al "profilo economico" dei viaggiatori, definito in base a valutazioni esteriori e discrezionali (non è in ogni caso escluso che il medesimo meccanismo sia mutuato anche nei confronti di titolari di visto turistico che, come anzidetto, sono soggetti ai medesimi controlli in frontiera).

Le criticità legate alle suddette verifiche impongono, in prospettiva futura, un tentativo di maggiore approfondimento e monitoraggio delle casistiche e una riflessione sempre più strutturata sull'importanza che l'Europa attribuisce al controllo di frontiera. Ad una primissima analisi, può certamente affermarsi che l'azione della Commissione europea in materia miri a contemperare due distinti interessi:

1. **incentivare la politica dell'esenzione visto**, considerato che la stessa risponde ad esigenze legate a costituire partenariati con paesi terzi (anche e soprattutto per riammissioni e rimpatri) e favorire affari e commercio estero, essendo produttiva di rilevanti vantaggi economici connessi ai c.d. viaggi legittimi;
2. **contenere il più possibile, in uno spazio senza controlli alle frontiere interne come Schengen, le minacce transfrontaliere**, legate soprattutto al c.d. rischio immigrazione all'ordine pubblico o alla sicurezza interna che rappresentano questioni di interesse comune. In pratica, l'assenza di controlli alle frontiere interne è da compensare con misure restrittive a difesa delle frontiere esterne.

Nonostante nel Nuovo Patto Europeo del 23 settembre 2020⁵⁷ si faccia riferimento al meccanismo di sospensione dall'esenzione visto laddove si riscontri l'aumento del c.d. rischio migratorio per i cittadini dei Paesi esenti, quello che sembra emergere dalla lettura complessiva degli indirizzi della Commissione è che, a fronte della rilevanza strategica ed economica della politica di esenzione visto, il meccanismo di sospensione o addirittura di cancellazione dall'Elenco dei Paesi esenti visto sia comunque percorribile *in extremis*, ben potendo essere utilmente perseguito il "contenimento del cd. rischio migratorio", attraverso altri strumenti.

Tra questi, i principali sembrano essere:

- la **gestione rafforzata delle frontiere** con compiti e poteri esecutivi sempre più rilevanti affidati all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), anche attraverso l'esternalizzazione del controllo attraverso accordi operativi con i paesi Terzi⁵⁸ (come nell'esperienza di Australia e USA, la verifica approfondita potrebbe avvenire, tramite Frontex, direttamente all'aeroporto di partenza);

⁵⁷ In particolare, par. 6.5. della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni (Un nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo, Bruxelles, 23.9.2020, COM (2020) 609 final (di seguito anche solo Comunicazione CE 2020).

⁵⁸ Con tutti i paesi dei Balcani occidentali (escluso il Kosovo) sono stati negoziati con successo accordi sullo *status*: quelli con Albania, Montenegro e Serbia sono già stati firmati ed entrati in vigore, mentre quelli con Macedonia del Nord e Bosnia-Erzegovina non sono ancora stati firmati (si veda par. 6.4. della Comunicazione CE 2020).

- la piena interoperabilità dei sistemi informatici⁵⁹.

In conclusione, appare importante sottolineare come le restrizioni poste in essere attraverso tali prassi (di difficile monitoraggio in quanto condotte in frontiera) incidano sulla libertà di circolazione dei cittadini di Paesi terzi creando un impedimento ampiamente discrezionale del diritto di movimento che è prodromico all'esercizio di diritti fondamentali, quali *in primis* il diritto di asilo o il diritto al ricongiungimento familiare; ma anche di interessi legittimi legati in particolare allo *status* di esente visto. Peraltro, difficilmente le eventuali illegittimità perpetrate in frontiera nei confronti dei cittadini esenti visto sono oggetto di vaglio giurisdizionale, per vari ordini di ragioni: prima fra tutte la possibilità di tentare nuovamente l'ingresso, considerato che il respingimento immediato non è accompagnato da un divieto di reingresso come invece previsto per altri provvedimenti ablativi (ad es. decreto di espulsione); ed inoltre è molto difficile risalire a (e dimostrare) cosa precisamente sia accaduto in sede di verifica approfondita⁶⁰.

Tale controllo, in quanto caratterizzato da una così scarsa trasparenza e da una così ampia discrezionalità in capo alle guardie di frontiera, rischia sempre più di diventare uno **strumento di compressione e svuotamento di diritti fondamentali e libertà universalmente riconosciute**, anche attraverso il ricorso all'esternalizzazione dell'esercizio dei poteri funzionali al controllo stesso.

2.3. I RESPINGIMENTI DEI CITTADINI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI

Un'altra prassi di respingimento, a nostro avviso illegittima, riguarda i casi di rientro in Italia di persone a cui, per motivi diversi, sono notificati provvedimenti di revoca o di mancato rinnovo

⁵⁹ "Frontiere esterne forti richiedono anche sistemi informatici aggiornati e interoperabili per registrare gli arrivi e i richiedenti asilo. Una volta operativi, i diversi sistemi costituiranno una piattaforma informatica integrata per la gestione delle frontiere che controllerà e terrà traccia del diritto di soggiorno di tutti i cittadini di paesi terzi che arrivano legalmente nel territorio dell'UE, siano essi esenti dal visto o titolari di visto, contribuendo così a individuare i casi di soggiorno fuori termine" (par. 4.2. della Comunicazione CE 2020). In particolare, i sistemi che partecipano all'interoperabilità sono: il sistema di ingressi/uscite, il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), il sistema di informazione visti, il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari riguardo ai cittadini di paesi terzi, Eurodac e il sistema d'informazione Schengen.

⁶⁰ In merito alla motivazione del provvedimento di respingimento nei casi in parola, si precisa che le guardie di frontiera sono tenute ad utilizzare un modello predisposto dall'UE ed allegato al Codice della Frontiera Schengen (Modello Uniforme di provvedimento di respingimento alla frontiera - Allegato V - Parte B), precompilato con i possibili motivi (sprovvisto di passaporto valido, privo dei mezzi di sussistenza etc.). Ogni casella individua uno dei requisiti di cui all'art. 6 del Codice e può essere semplicemente barrato, rendendo molto difficile risalire ai fatti accaduti nello specifico. Peraltro, la giurisprudenza amministrativa, in materia di diniego di visto, ritiene il provvedimento legittimo anche se non motivato, purché non arbitrario "*Non appare, dunque, ravvisabile il dedotto difetto di motivazione, considerato che la Sezione ha in plurime occasioni precisato, in merito a casi analoghi, che "il visto per turismo rientra nel campo applicativo della deroga al generale obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi prevista dall'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 286/98 (cfr. da ultimo questa Sezione n. 2285/2019), nel senso che la predetta norma legittima l'amministrazione non ad agire arbitrariamente ma nel senso che - nei casi in cui il visto può essere legittimamente negato - il diniego può non essere motivato, fermo il potere del giudice di verificarne la legittimità" (tra le tante, sent. n. 15003 del 30 dicembre 2019)*" (Tar Lazio, Roma, sentenza n. 8792/2020).

del titolo di soggiorno al momento del loro reingresso in Italia dopo un periodo trascorso all'estero e di conseguenza è loro impedito l'ingresso.

I casi di cui si tratta, particolarmente frequenti nella pratica, riguardano cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia che si allontanano dal territorio per un breve periodo muniti di titolo di soggiorno in corso di validità o di permesso di soggiorno scaduto e ricevuta della richiesta di rinnovo. Nel momento del ritorno in Italia sono destinatari, in zona di transito, di provvedimenti di rigetto del rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno e, in seguito alla notifica, di ordini di respingimento.

Nella pratica la notifica del provvedimento di rigetto del rinnovo del permesso di soggiorno o della revoca viene effettuata nell'area di transito, che, come è noto, non è considerata territorio dello Stato e dove, secondo l'interpretazione delle autorità, gli obblighi di diritto nazionale ed internazionale non sono reclamabili. Dopo la notifica del decreto di rigetto del titolo legittimante l'ingresso nel territorio dello Stato (il permesso di soggiorno o il cedolino della richiesta di rinnovo) nel momento della verifica dei requisiti per l'ingresso, la persona viene respinta constatata la mancanza delle condizioni per l'ammissione nel territorio.

Si tratta evidentemente di una applicazione distorta ed errata della normativa che, facendo leva su una supposta non applicazione dei diritti del cittadino in area di transito, lo espropria del suo titolo all'ingresso senza che lo stesso abbia la possibilità giuridica di reagire. Sulla base di questa condotta illegittima, le autorità di frontiera emettono successivamente un provvedimento di respingimento immediato che si basa sul fatto che il cittadino straniero richiedente l'ingresso non ne ha più titolo.

La logica che sottende questa pratica, considerata legittima dalle autorità di frontiera⁶¹, è che, a seguito della notifica dei provvedimenti di revoca o di rifiuto di rinnovo dei titoli di soggiorno, i cittadini stranieri siano carenti dei requisiti per l'ingresso nel territorio. In tale modo i cittadini stranieri vengono allontanati con procedure estremamente più rapide di quelle che sarebbero da attuare se la notifica del provvedimento di rigetto o di revoca fosse effettuata a seguito dell'ingresso formale sul territorio italiano.

Per comprendere appieno le modalità operative si riporta il caso, risalente all'agosto 2019, di un cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia da diversi anni, titolare di permesso di soggiorno per lavoro subordinato in fase di rinnovo, recatosi nel paese di origine per alcuni mesi. Al rientro in Italia, presso lo scalo aereo di Fiumicino, dotato di permesso di soggiorno scaduto e della ricevuta di richiesta di rinnovo, è stato sottoposto ai controlli di "secondo livello" e invitato ad attendere nell'area di sicurezza della "zona di transito". Successivamente, gli è stato notificato un provvedimento con il quale il Questore di Palermo rifiutava il rinnovo del suo permesso di soggiorno. A seguito di tale notifica, la Polizia di frontiera ha valutato che non fosse in possesso della documentazione necessaria per l'ingresso nel Paese e ha proceduto alla notifica di un ordine di respingimento immediato che è stato eseguito la sera del giorno successivo⁶². Tuttavia, risulta evidente che al momento dell'ingresso il cittadino era effettivamente dotato dei requisiti che autorizzano l'ingresso sul territorio, avendo esibito il

⁶¹ Si veda AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionale degli aeroporti: zone grigie del diritto*, in *Questione Giustizia*, reperibile in http://questionegiustizia.it/articolo/zone-di-transito-internazionali-degli-aeroporti-zone-grigie-del-diritto_09-12-2019.php?fbclid=IwAR2oIGB9HLvtD8GrJs8TK1ftXU9TxeK9DeYBZYUXBwa3-ByrtEriVHq3-xw.

⁶² Per approfondimenti sulla vicenda si veda *ASGI: illegittime le espulsioni notificate nelle aree di transito aeroportuali*, 11 settembre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/asgi-illegittime-le-espulsioni-notificate-nelle-aree-di-transito-aeroportuali/>.

passaporto, copia del titolo di soggiorno scaduto e ricevuta attestante la richiesta di rinnovo del titolo. Il D.Lgs. 286/98 all'art. 4, c. 2, il decreto attuativo dello stesso e numerose circolari e direttive del Ministero dell'interno stabiliscono chiaramente come tale documentazione sia atta a permettere l'uscita e il reingresso del cittadino straniero sul territorio dello Stato⁶³.

Le autorità di frontiera si muovono con ambivalenza tra le zone di transito e il territorio dello Stato applicando e disapplicando in modo illogico ed illegittimo la normativa di riferimento, con l'emissione di provvedimenti illegittimi già ripetutamente sanzionati dalle autorità giurisdizionali nazionali.

Nello specifico, la normativa italiana prevede da un lato che il titolo di soggiorno scaduto unitamente alla richiesta di rinnovo o titolo di soggiorno in corso di validità costituiscano titolo legittimante il reingresso, dall'altro che a seguito della notifica del provvedimento di rigetto o revoca del permesso di soggiorno sia concesso un termine per la partenza volontaria (che chiaramente è incompatibile con il respingimento immediato).

Le violazioni in cui cadono le autorità di frontiera sono quindi di duplice livello. Da un lato, non ammettono il cittadino straniero sul territorio italiano nonostante lo stesso sia provvisto di un titolo idoneo e quindi lo considerano ancora fuori dal territorio italiano. Dall'altro, nel momento in cui notificano il provvedimento di rifiuto o di revoca esercitano un potere che è conferito alle autorità di frontiera solo laddove questo sia esercitato sul territorio italiano, non potendo questo essere correttamente utilizzato in una zona extraterritoriale.

Il comportamento delle autorità di frontiera è quindi contraddittorio ed illegittimo: considerano il cittadino straniero ancora fuori dal territorio nazionale quando notificano il provvedimento negativo e per questo non applicano le garanzie previste dalla normativa ed in particolare l'art. 12 DPR 394/99⁶⁴, dall'altro esercitano poteri di notifica che possono essere utilizzati solo se il cittadino si trova sul territorio italiano.

La giurisprudenza di merito ha già condannato in passato in plurime occasioni questa prassi delle autorità di frontiera. Nella sentenza n. 1292/2018, la Corte d'Appello di Milano, in

⁶³ Si vedano: Direttiva Ministero dell'Interno 5 agosto 2006: <http://www.programmaintegra.it/wp/wp-content/uploads/2013/09/12.pdf>; Circolare del Ministero dell'Interno del 9 agosto 2006: http://meltingpot.org/IMG/pdf/circolare_9_agosto_2006.pdf; Circolare del Ministero dell'Interno del 16 giugno del 2007: https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0856_2007_07_06_PS_circolare_16_giugno_2007.pdf.

⁶⁴ Di fatto, l'uso del respingimento immediato in tali circostanze priva il cittadino straniero della possibilità, prevista dal decreto attuativo del D. lgs. 286/98 (D.P.R. 394/99) all'art. 12 laddove dispone che, in caso di rifiuto del permesso di soggiorno, il questore avvisa l'interessato che, "sussistendone i presupposti, si procederà nei suoi confronti per l'applicazione dell'espulsione". Al secondo comma si stabilisce che con il provvedimento di rifiuto "il questore concede allo straniero un termine, non superiore a quindici giorni lavorativi, per presentarsi al posto di polizia di frontiera indicato e lasciare volontariamente il territorio dello Stato, con l'avvertenza che, in mancanza, si procederà a norma dell'articolo 13 del testo unico." Tale termine di grazia è funzionale all'esercizio del diritto di difesa, cioè conferire procura ad un avvocato per la tutela giurisdizionale avverso la decisione di rifiuto del permesso di soggiorno.

riferimento ad una vicenda analoga verificatasi presso il valico di frontiera di Milano Malpensa⁶⁵, ha ritenuto che la polizia di frontiera abbia “fatto malgoverno delle norme in materia di titoli legittimanti l’uscita ed il rientro in Italia di un cittadino straniero e, conseguentemente, sia delle norme regolatrici dell’uscita dello straniero dal territorio nazionale al venir meno del titolo che ne legittimava il soggiorno, sia di quelle regolatrici il respingimento degli stranieri al valico di frontiera”.

La Corte ribadisce come documenti quali il titolo di soggiorno scaduto unitamente alla richiesta di rinnovo o il titolo di soggiorno in corso di validità, costituiscano inequivocabilmente titolo legittimante il reingresso del cittadino straniero in Italia in conformità al Regolamento (UE) 2016/399 (art. 6, par. 1, lett. B) e alla normativa interna summenzionata, potendo ritenersi privi di valenza di titolo legittimante al rientro in Italia, “solo al momento della notifica del provvedimento definitivo di diniego di detto rinnovo, certamente non ancora esistente al momento dell’attraversamento del valico di frontiera”. Il diniego in questione risulta eventualmente preclusivo del soggiorno del cittadino straniero in Italia dopo la sua notifica, data la sopravvenuta irregolarità, ma non certo del suo reingresso che non può quindi essere impedito.

Dopo l’ingresso, superato il valico di frontiera, alla notifica del provvedimento questorile deve far eventualmente seguito una procedura di espulsione con relativa convalida giurisdizionale della sua eventuale esecuzione con accompagnamento coatto alla frontiera.

Con riferimento alla tesi dell’extraterritorialità dell’area di transito aeroportuale la Corte chiarisce come il cittadino straniero in oggetto presente nell’area di transito dovesse considerarsi già entrato nel territorio italiano. Diversamente, dovrebbe essere messo in discussione il potere di notifica di quell’atto amministrativo da parte della polizia di frontiera che “poteva estrinsecarsi solo sul territorio dello Stato e non al di fuori di esso, dove sarebbe competente a notificare solo l’Autorità Consolare interessata”. Risulta palese, pertanto, la prassi illegittima seguita dalla polizia di frontiera che considera ammesso sul territorio nazionale il cittadino straniero soltanto ai fini della notifica.

Da questo deriva indubbiamente, secondo quanto rilevato dalla Corte, l’illegittimità del provvedimento di respingimento, notificato al cittadino straniero immediatamente dopo la notifica del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno⁶⁶.

⁶⁵ Nel caso di specie il cittadino straniero aveva presentato istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, nel frattempo aveva perso il lavoro e svolgeva solo lavori saltuari. La Questura di Brescia gli notificava una comunicazione di avvio del procedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno, alla quale egli aveva risposto e nelle more era rientrato nel paese di origine per motivi familiari. Al reingresso in Italia, munito di passaporto, permesso di soggiorno scaduto e ricevuta postale della richiesta di rinnovo, veniva trattenuto per accertamenti a seguito dei quali gli venivano notificati il decreto di rigetto dell’istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per reddito insufficiente e il provvedimento di respingimento immediato alla frontiera.

⁶⁶ Un caso simile è stato osservato presso il valico di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino nel mese di agosto 2019, per approfondimenti si vedano: ASGI, *Il paesaggio giuridico contemporaneo osservato dall’area di transito di Fiumicino*, 3 settembre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/il-paesaggio-giuridico-contemporaneo-osservato-dallarea-di-transito-di-fiumicino/>; AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionale degli aeroporti: zone grigie del diritto*, cit. Nel caso di specie è stato presentato ricorso in trattazione ai fini dell’annullamento del provvedimento di respingimento emesso in violazione della normativa vigente.

Lo stesso Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha invitato le autorità a tenere conto dell'orientamento giurisprudenziale adottato dalla Corte di Appello di Milano e a porre fine a tale prassi di respingimento⁶⁷.

Tale sentenza tuttavia resta totalmente inevasa e le autorità continuano a disporre respingimenti immediati dei cittadini stranieri che rientrano in Italia con un titolo di soggiorno in corso di validità o del quale è stato chiesto il rinnovo. La Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere ritiene infatti pienamente legittima l'azione amministrativa delle autorità di frontiera considerando che tale sentenza non rappresenti un valido precedente "per la connotazione giuridica del respingimento immediato" redatto nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in seguito alla notifica del provvedimento di rifiuto "eseguito in una frontiera aerea"⁶⁸, perseguendo nella considerazione dell'area di transito quale luogo di sospensione del diritto. Infatti è del dicembre 2020 l'ultimo caso seguito relativamente ad una cittadina tunisina dotata di permesso di soggiorno per motivi di studio scaduto e della ricevuta di richiesta di rinnovo destinataria di provvedimento di respingimento immediato a seguito di notifica di provvedimento di rigetto della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno. Nel novembre 2018, un caso simile ha riguardato una cittadina cubana la quale al rientro in Italia è stata destinataria di un provvedimento di revoca del permesso di soggiorno per motivi familiari, notificato dall'ufficio della polizia di frontiera contestualmente ad un provvedimento di respingimento in quanto "sprovvisto di visto valido o di permesso di soggiorno valido". In questo senso le autorità di frontiera hanno ritenuto, come da prassi, che venissero meno i presupposti per l'ingresso in territorio Schengen procedendo al ritiro del permesso di soggiorno di cui era in possesso. La signora è stata quindi *de facto* trattenuta presso lo scalo aereo di Malpensa per un totale di 5 giorni prima dell'esecuzione del respingimento, senza alcuna possibilità di incontrare il suo avvocato, circostanza che le impediva di fatto di contestare la legittimità dell'azione amministrativa. Ancora una volta il Tribunale di Brescia, con l'ordinanza del 03.03.2020, R.G. n. 2370/2019, ha annullato il provvedimento di revoca e di respingimento, oltre a condannare la pubblica amministrazione convenuta al risarcimento dei danni non patrimoniali sofferti per il trattenimento presso l'area di transito.

⁶⁷ Si veda *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019)*, pag. 17, *cit.*

⁶⁸ Si veda al riguardo la comunicazione della Direzione centrale immigrazione e frontiere dell'08.10.2019, reperibile in <http://www.questionegiustizia.it/doc/RISPOSTA-DIR-CENTRALE-FRONTIERE-E-IMMIGRAZIONE-LETTERA-APERTA-RESPINGIMENTO-FIUMICINO.pdf>.

3. LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE NELLE ZONE DI TRANSITO AEROPORTUALI COME MODALITÀ DI ESECUZIONE DEI RESPINGIMENTI: CONFINI GIURIDICI E CONDIZIONI MATERIALI

Presso il valico di frontiera le autorità di polizia operano i controlli previsti dal Codice Frontiere Schengen⁶⁹ e pertanto, come visto, un cittadino straniero che vi si presenta provenendo da un paese terzo è sottoposto alle verifiche finalizzate ad accertare che la persona posseda tutti i requisiti per l'ingresso sul territorio nazionale. Laddove le autorità di frontiera ritengano che non sia in possesso di tali requisiti, la persona può essere destinataria di un provvedimento di respingimento immediato.

Il provvedimento di respingimento diretto è di applicazione immediata: il vettore, secondo quanto previsto dall'art. 10, c. 3, del D.lgs. 286/98 e dal Codice Frontiere Schengen⁷⁰, è tenuto a prendere immediatamente in carico a sue spese la persona che deve essere respinta e a riportarla nel paese di provenienza o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in suo possesso.

Tuttavia, l'applicazione della norma si caratterizza per una serie di criticità in termini di rispetto dei diritti soggettivi delle persone sottoposte a respingimento diretto. In particolare, laddove il vettore non sia disponibile per diversi giorni, circostanza che si verifica frequentemente nella pratica, i cittadini stranieri, dopo aver ricevuto la notifica del provvedimento di respingimento, sono trattenuti nelle aree di sicurezza delle zone di transito in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento. Nel caso in cui siano portatori di particolari vulnerabilità, hanno la

⁶⁹ Si veda nota n. 5.

⁷⁰ L'art. 14, par. 2, del Codice dispone che "il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata". L'Allegato V, Parte A, par. 2, lett. a), del Codice frontiere Schengen, "Modalità per il respingimento alla frontiera" precisa che l'autorità localmente responsabile ordini al vettore di riprendere a proprio carico il cittadino del paese terzo in questione al fine di trasferirlo immediatamente nel paese terzo dal quale è stato trasportato o nel paese terzo che ha rilasciato il documento che gli ha consentito di attraversare la frontiera o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione.

possibilità di muoversi negli spazi, comunque limitati, della zona di transito, la quale comunque non sembrerebbe in alcun modo attrezzata a rispondere alle esigenze di soggetti vulnerabili. Durante tale periodo di attesa del vettore, il cittadino straniero è privato della propria libertà personale ed in tale condizione incontra difficoltà di accesso alla comunicazione e alla difesa. Tale restrizione non ha base giuridica non essendo prevista da alcuna disposizione legislativa. Inoltre, la legittimità della detenzione non è sottoposta al vaglio dell'autorità giudiziaria. Per questo si parlerà di seguito di privazione *de facto* della libertà personale di coloro che attendono il rimpatrio, anche per giorni, nell'area di transito⁷¹.

Si tratta di una questione rimasta a lungo ai margini del dibattito pubblico, nonostante la detenzione *de facto* rappresenti un mezzo utilizzato in maniera intensiva dalle autorità nella gestione dei flussi migratori in transito negli scali aeroportuali. Come riportato dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale nel Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019), nelle aree di transito di Malpensa e Fiumicino, nel 2018, 593 persone hanno atteso l'esecuzione del rimpatrio per periodi superiori ai tre giorni (135 all'aeroporto di Roma Fiumicino, 333 a Malpensa), alcune delle quali per un periodo di otto giorni.⁷² Nelle tabelle di aggiornamento relative al 2019 e al periodo dal primo gennaio al 15 aprile 2020, il Garante nazionale riporta che nel 2019 145 persone hanno atteso per periodi superiori a tre giorni presso l'aeroporto di Milano Malpensa, e 73 a Roma Fiumicino⁷³.

3.1. LA NATURA DETENTIVA DELLA PERMANENZA NELLE ZONE DI TRANSITO

L'art. 10 c. 1 del Testo unico sull'immigrazione D.Lgs 286/98 si limita a prevedere il potere delle autorità di frontiera di respingere i cittadini stranieri "che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato." Il Codice Frontiere Schengen prevede una funzione di vigilanza della polizia di frontiera finalizzata a evitare che un cittadino di un Paese terzo destinatario di un provvedimento di respingimento faccia ingresso nel territorio dello Stato membro interessato⁷⁴, precisando come le misure necessarie predisposte a tal fine siano adottate nel rispetto del diritto nazionale e tenendo conto delle circostanze locali⁷⁵.

Secondo l'interpretazione delle autorità di frontiera, alla luce di tale quadro giuridico, la permanenza dei cittadini stranieri nelle zone di transito non ha le caratteristiche di una forma di trattenimento, ma consiste in un semplice divieto di ingresso attuato in ottemperanza a

⁷¹ Si veda Cherchi R., *Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, cit., p. 47-50.

⁷² Si veda Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019)*, par. 2.1, pag. 4, cit.

⁷³ Si veda Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Respingimenti effettuati dalla polizia di frontiera e prassi di trattenimento*, reperibile in https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/it/dettaglio_contenuto.page?contentId=CNG9397&modelId=10021

⁷⁴ Art. 14, par. 4, del Codice frontiere Schengen.

⁷⁵ Allegato V, parte A, par. 2, lett. b del Codice

quanto previsto dal Codice di frontiere Schengen che non stabilisce un termine per l'esecuzione del provvedimento ma impone alle autorità di frontiera una funzione di vigilanza⁷⁶. Più precisamente, secondo quanto riferito dalla Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, la normativa comunitaria comprenderebbe l'ipotesi in cui il respingimento non possa essere eseguito immediatamente dopo l'adozione ma richieda un lasso di tempo per l'effettiva riconduzione da parte del vettore disponibile⁷⁷.

Per valutare se si concretizza una vera e propria privazione della libertà personale, la Corte EDU, con la Sentenza *Amuur c. Francia* del 1996⁷⁸, ha stabilito un principio chiave secondo cui il trattenimento degli stranieri presso la zona internazionale di un aeroporto comporta una restrizione della libertà che, nel caso in cui si prolunghi eccessivamente o non siano soddisfatte determinate garanzie per le persone che ne sono oggetto - quali l'assistenza giuridica e sociale e l'intervento di un giudice in fase di controllo della durata della misura restrittiva - e tenendo conto dell'effettiva possibilità per la persona di lasciare il territorio in cui è ristretto, si concretizza in una vera e propria forma di privazione della libertà. Al fine di verificare se le misure restrittive adottate da uno Stato nelle zone di transito diano luogo a una privazione della libertà ai sensi dell'art. 5 della Convenzione Europea bisogna quindi guardare al caso specifico, valutando in particolare il tipo e la durata della misura restrittiva, il modo in cui è implementata, l'effetto complessivo sulla vita della persona che lo subisce e l'effettiva possibilità per la persona di lasciare il territorio dello Stato in cui è ristretto. Tra privazione e restrizione della libertà, quindi, la differenza è solo «*one of degree or intensity, and not one of nature or substance*»⁷⁹, cioè, secondo la Corte, quantitativa e non qualitativa.

Il principio affermato in tale occasione è stato ribadito dalla giurisprudenza successiva, che ha sottolineato come il trattenimento nelle zone di transito degli aeroporti non si sottragga alla

⁷⁶ Si veda la comunicazione della Direzione centrale immigrazione e frontiere pubblicata e commentata in AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionale degli aeroporti: zone grigie del diritto*, cit. Si veda anche, ASGI: *illegittime le espulsioni notificate nelle aree di transito aeroportuali*, cit.

⁷⁷ Si veda la comunicazione della Direzione centrale immigrazione e frontiere pubblicata e commentata in AMMIRATI A., MASSIMI A., *Zone di transito internazionale degli aeroporti: zone grigie del diritto*, cit.

⁷⁸ Il caso riguarda la vicenda di quattro cittadini somali trattenuti all'aeroporto di Orly, Parigi, prima di essere rinviiati in Siria, Paese da cui erano partiti, senza essere in grado di adire l'autorità competente a decidere in merito alla loro domanda di asilo.

⁷⁹ CEDU, *Guzzardi c. Italia*, del 22 febbraio 1994, punto 93; CEDU del 28 maggio 1985, *Ashingdane c. Regno Unito*, punto 41; del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, punti 44-45.

necessità per lo Stato di garantire il rispetto dell'art. 5 della Convenzione europea dei diritti umani, come in ogni caso di misura privativa della libertà personale⁸⁰.

In alcuni casi⁸¹ recentemente analizzati, la Corte prende in considerazione alcuni specifici indicatori la cui ricorrenza è sintomatica di una situazione di privazione della libertà personale riferibile alla area di transito rilevante ai sensi dell'art. 5 della Convenzione. La Corte fa specifico riferimento al regime giuridico applicabile nello stato interessato alla permanenza nella zona di transito e la sua finalità, la durata del trattenimento specialmente alla luce dell'obiettivo perseguito e delle garanzie procedurali di cui hanno potuto godere i ricorrenti ed infine la natura e il grado delle restrizioni effettivamente imposte o subite dai ricorrenti.

Per la valutazione delle circostanze nei casi concreti, in assenza di altri fattori rilevanti, la Corte precisa come *"the situation of an individual applying for entry and waiting for a short period for the verification of his or her right to enter cannot be described as deprivation of liberty imputable to the State"*⁸² attribuendo importanza alla condotta del cittadino straniero e valutando come dirimente alla possibilità concreta di lasciare o meno la zona di transito.

Ancorché teoricamente in linea con la giurisprudenza precedente, il recente orientamento della Corte richiama decisamente un approccio e una lettura di portata più restrittiva sulla natura della privazione della libertà personale nelle zone di transito soprattutto con riferimento alle

⁸⁰ Cfr. *Riad e Idiab c. Belgio*, 24.2.2008, n. 29787/03 e 29810/03, relativa al trattenimento in aeroporto per periodi rispettivamente di 11 e 15 giorni; *Nolan and K. c. Russia*, 12.2.2009, n. 2512/04, dove è stato ritenuto violato l'art. 5 in relazione ad un trattenimento della durata di 9 ore; *Z.A. c. Russia*, 28.3.2017, ove ai par. 85-90 la Corte passa in rassegna la giurisprudenza in materia di trattenimento in aeroporto. Si veda Cherchi R., *Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti*, cit., p. 50-53. L'autore precisa come "Il focus su durata e condizioni del trattenimento ha trovato una recente conferma nella sentenza Corte EDU *Khlaifia v. Italy*, ricorso n. 16483/12, 15.12.2016, in cui è stato affrontato il tema del confine tra libertà personale e libertà di circolazione in relazione al trattenimento de facto nei punti di crisi. In questa sentenza si è confermato che, quando si parla di libertà di cui all'art. 5 CEDU, si fa riferimento alla «libertà fisica», e che «tra privazione della libertà e restrizioni alla libertà di circolazione che sono soggette all'articolo 2 del Protocollo n. 4, vi è soltanto una differenza di grado o di intensità, non di natura o di sostanza» (par. 64 della sentenza)."

⁸¹ Sentenza della Corte EDU (Grande Camera) del 21 novembre 2019, *Z.A. e altri c. Russia*, ric. n.61411/15, 61420/15, 61427/15 and 3028/16. Il caso riguardava il trattenimento di lunga durata (da 5 a 24 mesi) presso la zona di transito dell'aeroporto russo di Sheremetyevo, subito da quattro cittadini stranieri provenienti da Iraq, Palestina, Siria e Somalia, in pendenza dell'esame delle loro domande di protezione. CEDU, 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, ric. no. 47287/15. Il trattenimento di due cittadini del Bangladesh presso le zone di transito di Röske tra Serbia ed Ungheria in pendenza dell'esame delle rispettive domande d'asilo, seguita dalla loro successiva espulsione verso la Serbia per un periodo di 23 giorni, non è riconosciuto integrante una privazione della libertà personale ai sensi dell'art. 5 della Convenzione. Per approfondimenti si vedano: ASGI, *La permanenza dei richiedenti asilo nelle zone di transito alle frontiere terrestri alla luce del diritto alla libertà personale: il caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/la-permanenza-dei-richiedenti-asilo-nelle-zone-di-transito-alle-frontiere-terrestri-alla-luce-del-diritto-alla-liberta-personale-il-caso-ili-as-e-ahmed-c-ungheria/>; PITEA C., *La Corte EDU compie un piccolo passo in avanti sui Paesi terzi "sicuri" e un preoccupante salto all'indietro sulla detenzione di migranti al confine. A margine della sentenza della Grande Camera sul caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 2020/3, par. 5, reperibile in <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2020-3-1/648-la-corte-edu-compie-un-piccolo-passo-in-avanti-sui-paesi-terzi-sicuri-e-un-preoccupante-salto-all-indietro-sulla-detenzione-di-migranti-al-confine-a-margine-della-sentenza-della-grande-camera-sul-caso-ili-as-e-ahmed-c-ungheria/file>.

⁸² Par. 144 della sentenza *Z.A. e altri c. Russia*.

frontiere terrestri⁸³. La Corte afferma di dover applicare una interpretazione pratica e realistica nell'individuare la distinzione tra restrizione della libertà di circolazione e privazione della libertà personale, che tenga in considerazione le sfide odierne e il diritto degli Stati di controllare i loro confini e di prendere le misure necessarie per impedire ai cittadini stranieri di violare le norme sulla limitazione degli ingressi⁸⁴: una inversione di tendenza a favore della sovranità nazionale.

A tal proposito è fondamentale lo studio della decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza FMS e altri c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság⁸⁵, in cui la Corte analizza la situazione di privazione della libertà personale dei ricorrenti, richiedenti asilo trattenuti nella zona di transito istituita dall'Ungheria al confine con la Serbia per controllare gli ingressi da paesi terzi, stabilendo che la collocazione di richiedenti asilo o di cittadini di paesi terzi oggetto di una decisione di rimpatrio nella zona di transito di Röszke debba essere classificata come detenzione, avendo quindi natura privativa della libertà personale.

La sentenza è stata pronunciata nell'ambito di un procedimento pregiudiziale d'urgenza introdotto nel 2019 da un tribunale amministrativo ungherese, relativamente a dei cittadini afgani (Caso C-924/19 PPU) ed iraniani, tra cui un minore (Caso C-925/19 PPU), che, arrivati in Ungheria tramite la Serbia, hanno presentato una domanda di asilo dalla zona di transito di Röszke. In merito alla nozione di trattenimento, la Corte innanzitutto precisa come ai sensi dell'art. 2 lett. (h) della direttiva accoglienza, per "trattenimento" si intende "il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione". Con riferimento alla condizione di "privazione" della libertà personale, la Corte riprende la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle misure di detenzione dei richiedenti asilo del 16 aprile 2003⁸⁶, che definisce una misura detentiva come il confinamento in uno spazio delimitato o ristretto in cui i richiedenti asilo sono privati della libertà, e le linee guida dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

⁸³ Per approfondimenti, PITEA C., *La Corte EDU compie un piccolo passo in avanti sui Paesi terzi "sicuri" e un preoccupante salto all'indietro sulla detenzione di migranti al confine. A margine della sentenza della Grande Camera sul caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 2020/3, par. 5, reperibile in <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-2020-3-1/648-la-corte-edu-compie-un-piccolo-passo-in-avanti-sui-paesi-terzi-sicuri-e-un-preoccupante-salto-all-indietro-sulla-detenzione-di-migranti-al-confine-a-margine-della-sentenza-della-grande-camera-sul-caso-ili-as-e-ahmed-c-ungheria/file>.

⁸⁴ Si veda par. 125 della sentenza Z.A. e altri c. Russia. Per approfondimenti, PITEA C., *La Corte EDU compie un piccolo passo in avanti sui Paesi terzi "sicuri" e un preoccupante salto all'indietro sulla detenzione di migranti al confine. A margine della sentenza della Grande Camera sul caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, cit.

⁸⁵ CGUE, Grande Camera, 14 maggio 2020, cause riunite C 924/19 e C 925/19 PPU, FMS, FNZ, SA e SA junior c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, reperibile in https://sistemapenale.it/pdf_contenuti/1590229998_cgue-14-maggio-2020-c-92419-e-c-92519-ppu-fms-e-fnz.pdf.

⁸⁶ Si veda COMMITTEE OF MINISTERS, Recommendation Rec (2003)5 of the Committee of Ministers to member states on measures of detention of asylum seekers, (Adopted by the Committee of Ministers on 16 April 2003 at the 837th meeting of the Ministers' Deputies), reperibile in https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0313.

sui criteri e gli standard applicabili alla detenzione dei richiedenti asilo (1999)⁸⁷, in cui si riporta come la privazione della libertà debba ritenersi sussistente in ogni luogo dal quale il richiedente asilo non è libero di allontanarsi, confermando come la differenza tra privazione della libertà personale e restrizione della libertà di circolazione sia di grado e intensità, non di natura o essenza. La Corte stabilisce quindi che il trattenimento di un richiedente protezione internazionale ai sensi dell'articolo 2, lett. h) della direttiva 2013/33 costituisce "una misura coercitiva che priva il richiedente della libertà di movimento e che lo isola dal resto della popolazione, poiché lo obbliga a permanere in un perimetro ristretto e chiuso"⁸⁸. La Corte infine precisa che la nozione così ricostruita deve ritenersi valida anche ai fini della direttiva rimpatri (2008/115/CE)⁸⁹.

Quindi, nel caso di specie, rispetto alle condizioni di trattenimento, la Corte sottolinea la presenza presso la zona di transito ungherese di recinzioni e sorveglianza armata, la limitata superficie dei containers (13mq), l'impossibilità di ricevere visite senza autorizzazioni. Inoltre precisa come i richiedenti asilo non avessero una effettiva possibilità di lasciare volontariamente la zona di transito verso nessuna direzione, sulla base del fatto che questo avrebbe determinato un ingresso irregolare in territorio serbo e la rinuncia alla richiesta di asilo, ai sensi della legislazione ungherese⁹⁰. Alla luce delle suddette considerazioni la Corte conclude che "le direttive 2008/115 e 2013/33 devono essere interpretate nel senso che l'obbligo imposto a un cittadino di un paese terzo di soggiornare in modo permanente in una zona di transito avente un perimetro circoscritto e ristretto, all'interno della quale i movimenti di tale cittadino sono limitati e sorvegliati e che lo stesso non può legalmente abbandonare di sua iniziativa, qualunque sia la sua direzione, configura una privazione di libertà (...)", riconoscendo la configurazione di trattenimento ai sensi delle due direttive⁹¹.

Con riferimento all'ordinamento interno, la Corte Costituzionale ha individuato, con orientamento consolidato, come qualificante della restrizione della libertà personale l'elemento della coercizione, afferente all'art. 13 della Costituzione. Specificamente, la Consulta ha stabilito che la libertà personale è limitata nelle circostanze in cui si determini

⁸⁷ Cfr. VERSIONE RIVEDUTA DELLE LINEE GUIDA DELL'UNHCR SUI CRITERI E GLI STANDARD APPLICABILI RELATIVAMENTE ALLA DETENZIONE

DEI RICHIEDENTI ASILO, febbraio 1999 <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=498959292>.

⁸⁸ Par. 215-223.

⁸⁹ Par. 224. La Corte precisa che: "(...) né l'articolo 16 né nessun'altra disposizione di tale direttiva contiene una definizione di tale nozione. Ciò premesso, nessun elemento consente di ritenere che il legislatore dell'Unione abbia inteso conferire alla nozione di «trattenimento», nel contesto della direttiva 2008/115, un significato diverso da quello rivestito da tale nozione nel contesto della direttiva 2013/33. Inoltre, la direttiva 2013/33, in particolare il suo articolo 8, paragrafo 3, lettera d), prende espressamente in considerazione, fra i casi ammissibili di «trattenimento», ai sensi di tale direttiva, un caso nel quale il cittadino di un paese terzo interessato sia già trattenuto nell'ambito di un procedimento di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115, il che avvalorava l'interpretazione secondo la quale la nozione di «trattenimento», ai sensi di queste due direttive, riguarda un'unica realtà."

⁹⁰ Par. 228-230.

⁹¹ Per approfondimenti si veda GATTA, F.L., *Diritti umani e stato di diritto alle frontiere: lo "scontro" tra le corti europee sul trattenimento dei migranti nelle zone di transito. Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU FMS e altri*, in Osservatorio Costituzionale, Fasc. 5/2020, 1 settembre 2020, reperibile in https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_5_03_Gatta.pdf.

“quella mortificazione della dignità dell’uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all’altrui potere e che è indice sicuro dell’attinenza della misura alla sfera della libertà personale” (Sentenza n. 105 del 2001 in materia di accompagnamento coattivo alla frontiera di cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di espulsione⁹²). La Corte ha così sottolineato come il diritto alla libertà personale non possa in alcun modo essere derogato sulla base della necessità del contenimento dei flussi migratori⁹³. D’altronde, appare utile sottolineare come l’articolo 13 stabilisca chiaramente che la privazione della libertà personale non si ha solo di fronte alla detenzione o all’arresto ma anche in caso di *qualsiasi altra restrizione alla libertà personale*.

Inoltre, con la sentenza n. 194 del 1996⁹⁴ la Corte, per escludere la attinenza dell’accompagnamento per accertamenti tossicologici a sfera della libertà personale, ritiene necessario basarsi sulla distinzione tra mera obbligatorietà e coercitività della misura laddove “è stata decisiva la considerazione che il destinatario della misura può rifiutarsi di seguire gli agenti, pur esponendosi in tal caso al rischio di un giudizio e di una sanzione penale, senza però che l’autorità di polizia possa esercitare alcuna forma di coazione fisica”.

Quindi, mentre nel caso di accompagnamento alla frontiera di persone destinatarie di provvedimenti di allontanamento si determina l’assoggettamento all’altrui potere che concretizza una condizione di privazione della libertà personale, nel caso di accompagnamento per accertamenti tossicologici la Corte esclude la sussistenza di una privazione della libertà personale poiché la violazione di tale obbligo integra un illecito ma tale misura non è soggetta ad una esecuzione forzata da parte delle autorità competenti.

In questo senso, la condizione di fatto che vivono i cittadini stranieri in attesa di esecuzione del respingimento ha tutte le caratteristiche della detenzione, così come riconosciuto dalla giurisprudenza citata, ricadente nella disciplina dell’art. 13 della Costituzione. I cittadini stranieri nelle aree di transito sono sottoposti a sorveglianza costante e rigorosa da parte di agenti armati del personale della Polizia di frontiera e non possono in alcun modo allontanarsi dai locali videosorvegliati nei quali sono ristretti né, tanto meno, lasciare l’area di transito aeroportuale di propria iniziativa per rientrare nel paese di provenienza. Inoltre, hanno una possibilità limitata di comunicare con il mondo esterno e non sembrerebbero avere accesso immediato e sistematico alla difesa.

In questo senso la Corte di Appello di Milano, nella sentenza n. 1292/2018, in riferimento al trattenimento di un cittadino straniero per cinque giorni nei locali dell’aeroporto di Milano Malpensa in attesa di esecuzione del respingimento, ha chiaramente affermato che la restrizione della libertà personale “rimane evidentemente tale anche nel caso in cui il luogo di restrizione abbia i connotati della c.d. “area sterile” di un aeroporto anziché quelli di una cella carceraria o di un’abitazione nel caso di detenzione domiciliare”.

⁹² Si vedano anche sentenze della Corte Costituzionale n. 144/97 e n. 280/2019, relative alla misura dell’obbligo di comparizione presso un ufficio di polizia e le misure alternative al trattenimento, configurate come aventi natura di misure incidenti sulla libertà personale.

⁹³ Si veda il punto 4 del considerato in diritto della Sentenza n. 105 del 2001.

⁹⁴ Relativamente all’accompagnamento per i necessari accertamenti tossicologici del conducente di un veicolo in condizioni di alterazione fisica o psichica che si possano ragionevolmente ritenere correlate all’uso di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Alla luce della giurisprudenza richiamata, le considerazioni delle autorità competenti appaiono fuorvianti nel momento in cui stabiliscono che, non essendo previsto nella normativa europea un “*potere di trattenimento*” ma esclusivamente la “*temporanea permanenza*” nelle aree di transito degli aeroporti⁹⁵, la condizione dei cittadini stranieri in tale situazione non sarebbe di privazione della libertà personale. Come precisato nelle sentenze citate, l’individuazione di una misura come incidente sulla libertà personale deve essere svolta a partire dall’analisi del caso concreto e del livello di coercizione esercitato dalle autorità.

Lo stesso Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), ha rifiutato le tesi secondo le quali non rientrerebbero nel suo mandato le strutture per la detenzione negli aeroporti in quanto le persone in esse trattenute non sarebbero private della propria libertà⁹⁶. Il Comitato ha infatti chiaramente riconosciuto la natura detentiva di tali luoghi nell’ambito nel proprio Rapporto sulla visita svolta presso la zona di transito dell’aeroporto di Roma Fiumicino nel mese di giugno 2017⁹⁷.

3.2. LA MANCANZA DI UNA BASE LEGALE PER IL TRATTENIMENTO

Dopo aver verificato la natura detentiva del trattenimento presso le aree di transito e pertanto la conseguente restrizione della libertà personale, occorre verificare se tale limitazione sia legittima e giustificata e se risultino azionati i meccanismi di controllo previsti dall’ordinamento.

Come noto, l’art. 13 della Costituzione, norma fondamentale in materia di privazione della libertà, dopo aver affermato che non è ammessa forma alcuna di detenzione se non per atto motivato dell’autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge, autorizza l’autorità amministrativa ad adottare provvisoriamente misure restrittive della libertà personale soltanto “in casi eccezionali di necessità e di urgenza indicati tassativamente dalla legge”. Tali provvedimenti devono essere comunicati entro quarantotto ore all’autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

La Costituzione, quindi, stabilisce in primo luogo che forme di privazione della libertà sono possibili solo in presenza di una legge che ne disciplini casi e modi. Non esiste tuttavia alcuna norma che disciplini il trattenimento *tout court* dei cittadini stranieri nelle zone di transito, fatto salvo quanto vedremo relativamente al trattenimento in luoghi idonei o di frontiera dei cittadini

⁹⁵ Il riferimento operato dalla pubblica amministrazione, nella risposta della Direzione centrale alla lettera aperta inviata dal progetto In Limine al fine di chiedere delucidazioni in merito alla prassi applicativa del respingimento immediato, è al Manuale Pratico per le Guardie di frontiera (Manuale Schengen), si veda <http://questionegiustizia.it/doc/RISPOSTA-DIR-CENTRALE-FRONTIERE-E-IMMIGRAZIONE-LETTERA-APERTA-RESPINGIMENTO-FIUMICINO.pdf>

⁹⁶ Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha emanato diverse raccomandazioni sui diritti procedurali, le condizioni di detenzione e il trattamento delle persone private della loro libertà, che hanno avuto un certo impatto a livello nazionale e influenza sull’interpretazione della Convenzione Europea dei Diritti Umani da parte della Corte EDU. Il Comitato ha inoltre espresso le sue aspettative nei rapporti generali annuali di attività.

⁹⁷ CPT, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 7 to 13 June 2017, CPT/Inf(2018) 13, reperibile in <https://rm.coe.int/16807b6d56>.

sottoposti a espulsione o respingimento differito. Ciò si spiega facilmente laddove è prevista esclusivamente l'ipotesi di respingimento "immediato" (per il quale non può esserci alcuna forma di trattenimento). La mancanza di una base legale è quindi il vizio originario in materia di trattenimento nei luoghi di frontiera, dal quale deriva la mancata attribuzione di un potere autoritativo nei confronti della pubblica amministrazione che quindi limita la libertà personale dei cittadini stranieri al di fuori dei modi e dei casi previsti dalla legge.

Da ciò deriva che tale trattenimento è adottato informalmente, senza l'emissione di un provvedimento che ne indichi la motivazione e la scadenza, senza che la legittimità della privazione sia verificata dall'autorità giudiziaria, senza il diritto ad un ricorso effettivo.

Al contrario, le autorità competenti considerano la "permanenza" del respinto nell'area di transito aeroportuale pienamente legittima anche in assenza di valutazione dell'autorità giudiziaria, osservando, in relazione a quanto previsto dal Manuale per le guardie di frontiera, che la disciplina unionale "nulla prescrive in ordine alla necessità di una convalida da parte dell'Autorità giudiziaria"⁹⁸.

Appare chiaro che la convalida è un obbligo derivante dal dettato costituzionale e che occorre dare attuazione alla disciplina eurounitaria in maniera costituzionalmente orientata. D'altronde, lo stesso Codice frontiere Schengen⁹⁹, come si è anticipato, stabilisce la responsabilità dell'autorità locale di adottare, fino al momento della riconduzione da parte del vettore, le misure necessarie al fine di impedire l'ingresso illecito sul territorio nazionale di cittadini di paesi terzi respinti, chiarendo, tuttavia, come ciò debba avvenire "nel rispetto del diritto nazionale".

Infatti la normativa nazionale, laddove non fosse possibile procedere al respingimento nell'immediatezza, detta una disciplina relativa al trattenimento che può essere senz'altro applicata anche nei casi di cui si tratta. Il primo istituto che occorre considerare è quello del respingimento differito previsto dal secondo comma dell'art. 10 del D.Lgs 286/98, secondo il quale può essere anche respinto il cittadino straniero subito dopo il suo ingresso o comunque nel breve lasso di tempo trascorso dal suo ingresso. In questi casi, il cittadino straniero temporaneamente ammesso nel territorio italiano potrà essere posto in condizione di trattenimento, in base a quanto previsto dall'art. 14 D.Lgs 286/98 ed in ogni caso l'accompagnamento forzato alla frontiera è convalidato dall'autorità giudiziaria¹⁰⁰. A differenza dei provvedimenti di respingimento differito, i provvedimenti di respingimento immediato che vengono adottati dalle autorità in queste circostanze non sono però soggetti a convalida, poiché non dovrebbero comportare alcuna restrizione alla libertà del destinatario, ma esclusivamente un divieto di ingresso.

⁹⁸ Si veda la risposta della Direzione centrale alla lettera aperta inviata dal progetto In Limine al fine di chiedere delucidazioni in merito alla prassi applicativa del respingimento immediato, reperibile in <http://questionegiustizia.it/doc/RISPOSTA-DIR-CENTRALE-FRONTIERE-E-IMMIGRAZIONE-LETTERA-APERTA-RESPINGIMENTO-FIUMICINO.pdf>.

⁹⁹ V. Allegato V, Parte A, par. 2, lett. B.

¹⁰⁰ Nel 2018 il legislatore ha modificato la normativa vigente prevedendo espressamente la convalida da parte del Giudice di Pace del provvedimento di respingimento differito, inserendo tale disposizione al comma 2-bis dell'articolo 10 del D.Lgs. 286/1998. Infatti, la Corte Costituzionale con Sentenza n. 275 del 2017, riconosceva la "necessità di disciplinare il regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale [...] e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità dell'art. 13, terzo comma, Cost".

Appare evidente che nelle zone di transito la scelta da parte delle autorità di frontiera di ricorrere al respingimento immediato piuttosto che ad altri provvedimenti di allontanamento soggetti all'applicazione di una serie di garanzie, tra cui il procedimento di convalida da parte dell'autorità giudiziaria, è legata strumentalmente alla sua facile eseguibilità e è funzionale al rapido allontanamento dei cittadini stranieri.

Quindi, in caso di indisponibilità immediata del vettore e al fine di predisporre gli adempimenti necessari al rimpatrio, il cittadino straniero potrebbe essere soggetto a espulsione o respingimento differito e le autorità potrebbero ricorrere al trattenimento presso un Centro di permanenza per il rimpatrio, dietro convalida dell'autorità giudiziaria, secondo quanto previsto dall'ordinamento interno in materia di detenzione amministrativa ai sensi dell'art. 14, del D.lgs. 286/98.

In secondo luogo, l'unica forma di trattenimento in frontiera prevista dall'ordinamento italiano è disciplinata all'art. 13, c. 5-bis, del D.lgs. 286/98, il quale prevede la possibilità di trattenere in frontiera il cittadino straniero destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento differito con accompagnamento forzato alla frontiera, per la cui esecuzione è necessaria la convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Tale trattenimento, tuttavia, si applica solo a coloro che sono destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento differito. In questi casi la privazione della libertà personale è convalidata dall'autorità giudiziaria in conformità all'art. 13, c. 3, della Cost. ed è prevista una durata specifica. Al di fuori di tale ipotesi, la privazione della libertà in frontiera del cittadino straniero in condizione di irregolarità non trova disciplina nell'ordinamento nazionale.

Per quanto concerne l'accertamento dell'illegittimità del trattenimento in aeroporto, la sentenza n. 1292/2018 della Corte d'Appello di Milano, in merito al trattenimento di un cittadino straniero nei locali dell'aeroporto di Milano Malpensa, riconosce la sussistenza di una restrizione delle libertà personale precisando come "il potere coercitivo che ha comportato la restrizione della libertà dell'appellante è scaturito unicamente dal provvedimento di respingimento immediato, mentre l'individuazione del primo volo utile per il rimpatrio ha costituito soltanto una mera concausa incidente solo sulla durata della restrizione", rilevando l'obbligo di risarcimento dell'appellante per il danno da egli subito data la violazione di diritti costituzionali primari.

Più recentemente, l'ordinanza del Tribunale di Brescia (ordinanza del 03.03.2020, R.G. n. 2370/2019), sempre con riferimento ad un trattenimento di cinque giorni presso la zona di transito dell'aeroporto di Malpensa, dichiara l'illegittimità del trattenimento nella zona di frontiera, sebbene unicamente in conseguenza dell'illegittimità del respingimento cui era stata sottoposta la ricorrente e riconosce il diritto al risarcimento del danno alla luce della violazione del diritto alla libertà personale, rammentando quanto previsto dall'art. 5, par. 5 della CEDU, relativamente al diritto ad una riparazione in caso di violazione di una delle disposizioni dell'art. 5 in materia di diritto alla libertà e alla sicurezza.

Alla luce del quadro descritto e della inequivocabile natura privativa della libertà personale della permanenza dei cittadini stranieri presso le zone di transito aeroportuali, si desume come questa debba essere accompagnata dalle opportune garanzie sostanziali e procedurali e avere una base giuridica. In assenza di base legale le autorità sono tenute a far riferimento agli istituti previsti dall'ordinamento che vanno utilizzati al fine di restituire una lettura costituzionalmente e normativamente orientata della disciplina del Codice delle frontiere Schengen. Diversamente il trattenimento è sempre posto al di fuori della normativa, e quindi la limitazione della libertà personale è espressione di un potere non attribuito dal legislatore alla pubblica amministrazione.

BOX 3 – IL TRATTENIMENTO IN STRUTTURE E LOCALI IDONEI AI SENSI DELL'ART. 13, C. 5-BIS, DEL D. LGS 286/98

L'art. 4 della legge 132/2018 ha modificato il testo dell'art. 13, c. 5-bis, d.lgs. 286/1998 prevedendo che, laddove non vi sia disponibilità di posti all'interno dei CPR ubicati nel circondario del Tribunale competente, il Giudice di pace, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida, può autorizzare la permanenza dello straniero sino alla definizione del procedimento di convalida dell'accompagnamento alla frontiera "in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza". Se anche dopo l'udienza di convalida permane l'indisponibilità di posti, 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 convalida".

Tale previsione comporta la possibilità di trattenere nelle zone di frontiera il cittadino straniero in attesa di esecuzione dell'allontanamento fino a un massimo di sei giorni. Sono evidenti le gravi implicazioni di tale norma e le criticità in termini di compatibilità con il dettato costituzionale¹⁰¹: i cittadini stranieri possono essere detenuti in locali non meglio identificati, in assenza di una definizione del concetto di idoneità, con il forte rischio che tali luoghi si rivelino inaccessibili da parte della società civile o degli organismi di garanzia¹⁰².

Le indicazioni contenute nella relazione tecnica al decreto legge 113/2018¹⁰³ che precisano come, in relazione alla collocazione di tali locali presso gli uffici di frontiera, si ipotizzi il coinvolgimento di aeroporti internazionali da cui partono i voli internazionali di rimpatrio (Bologna, Roma-Fiumicino, Milano-Malpensa, Torino, Venezia), non appaiono certamente sufficienti a soddisfare la tassatività della norma legislativa

¹⁰¹ Si vedano ASGI, *Trattenimento dei cittadini stranieri in Italia alla luce del D.L. 113/2018. Prime osservazioni sugli artt. 2, 3 e 4 del D.L. 113.2018*, reperibile in <https://www.asgi.it/notizie/trattenimento-dei-cittadini-stranieri-in-italia-alla-luce-del-d-l-113-2018/>; *Il trattenimento dei cittadini stranieri in attesa di allontanamento in "locali idonei" presso gli uffici di frontiera*, 12 gennaio 2010, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/il-trattenimento-dei-cittadini-stranieri-in-attesa-di-allontanamento-in-locali-idonei-presso-gli-uffici-di-frontiera/>.

¹⁰² A tal riguardo, il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale ha invitato l'Autorità politico-amministrativa responsabile dei luoghi a rendere pubblico l'elenco completo dei "locali idonei". Si veda Relazione al Parlamento 2019, reperibile in <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/00059ffeg970d21856c9d52871fb31fe7.pdf>. Nel Parere sul Decreto Legge 21 ottobre 2020, N. 130, il Garante sottolinea come ancora oggi risulti assente "un elenco pubblico ufficiale delle strutture e non sono stati resi noti i criteri di idoneità adottati dall'Autorità di Pubblica sicurezza per l'allestimento di tali locali, pur essendo questi già operativi in alcune Questure.". Reperibile in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a4b7703edaea321d90b273c116f1eafd.pdf>.

¹⁰³ Reperibile in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076594.pdf>

richiesta dalla Costituzione¹⁰⁴. Così come non appare sufficiente la precisazione da ultimo introdotta con il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, che, confermando la logica di ampliamento dei luoghi detentivi, specifica come il trattenimento debba avvenire rispettando le garanzie previste dall'art. 14, D.Lgs. n. 268/1998, trattandosi di luoghi sussidiari ai CPR, ovvero con modalità tali da assicurare la necessaria informazione e assistenza e il pieno rispetto della dignità e della libertà di comunicazione anche telefonica con l'esterno. Infatti, notevoli preoccupazioni riguardano le condizioni materiali di questa ipotesi di trattenimento e la possibilità effettiva per le persone detenute di essere informate e di contattare consulenti legali indipendenti e di comunicare con loro in appropriate condizioni di riservatezza, mettendo in discussione il pieno esercizio del diritto di difesa.

Rispetto alla individuazione e alla predisposizione di tali luoghi presso gli uffici di frontiera, dalla documentazione inoltrata dall'Ufficio della Polizia di Frontiera aerea di Fiumicino, si evince che le autorità stanno predisponendo una vera e propria area di detenzione temporanea presso il varco 1 dell'aeroporto. La realizzazione di tale progetto comporterebbe un grave ampliamento e decentramento dei luoghi di privazione della libertà personale. Allo stato attuale i locali non sono stati adibiti neanche nell'aeroporto di Milano Malpensa ma dovrebbero essere realizzati entro la prima metà del 2022. Secondo le dichiarazioni delle autorità, al momento nessun cittadino straniero è stato trattenuto in attuazione della normativa relativa i locali idonei¹⁰⁵.

¹⁰⁴ ASGI, Il trattenimento dei cittadini stranieri in attesa di allontanamento in "locali idonei" presso gli uffici di frontiera. I dati ottenuti da ASGI dalle autorità competenti, cit.

¹⁰⁵ Si vedano le informazioni ottenute dalle autorità competenti a seguito della presentazione di richieste di accesso civico generalizzato in merito ai valichi di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/il-trattenimento-dei-cittadini-stranieri-in-attesa-di-allontanamento-in-locali-idonei-presso-gli-uffici-di-frontiera-le-informazioni-ottenute-dalle-autorita-competenti/>.

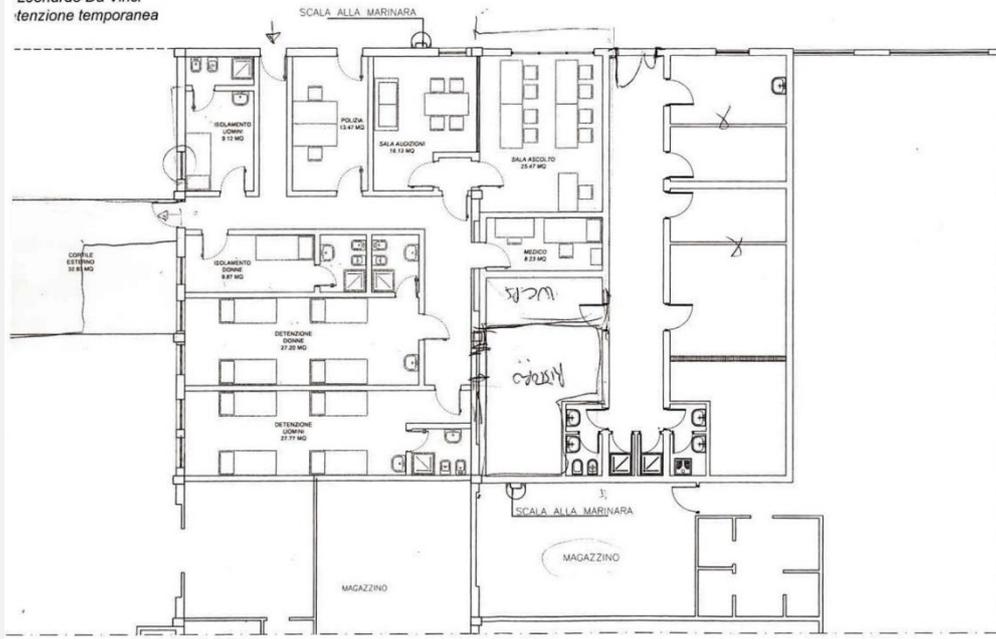
- Ing. Paolo Cicchetti

Stato di Progetto

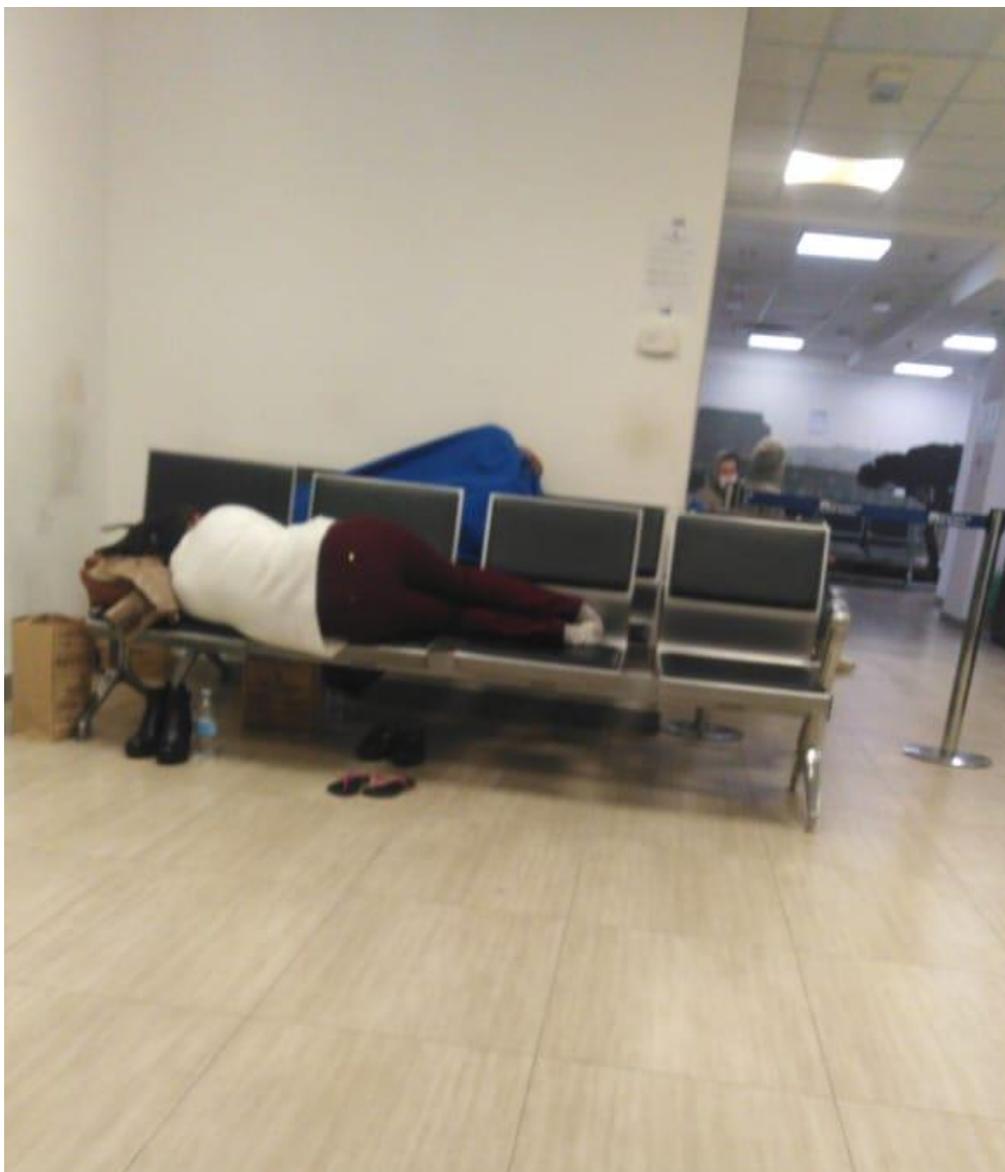
ite: ADR S.p.A.

Soluzione A

Leonardo Da Vinci
tenzione temporanea



3.3. LE CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO



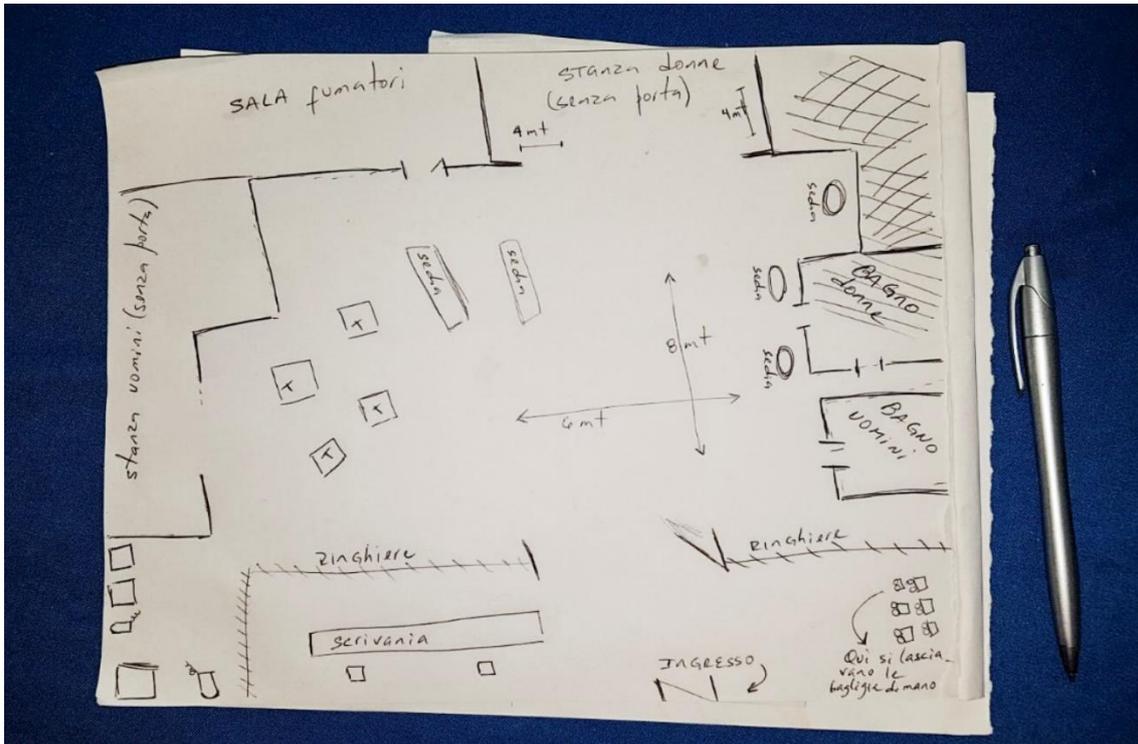
"Sala transiti" Roma Fiumicino

Ulteriori violazioni dei diritti dei cittadini stranieri detenuti illegalmente nelle zone di transito possono essere determinate dalle condizioni di trattenimento.

Appare utile rammentare che la detenzione deve avvenire in luoghi e in condizioni appropriate: lo spazio abitativo deve essere adeguato al numero di persone trattenute, ventilato, riscaldato ove necessario e dotato di illuminazione anche naturale. Le persone detenute devono avere accesso all'aria aperta su base giornaliera, devono poter usufruire in maniera immediata di

servizi igienici, disporre di una doccia e dell'acqua calda, di un kit igienico su base regolare, di cibo e acqua potabile e di spazi chiusi in cui custodire i propri effetti personali¹⁰⁶.

In riferimento alle zone di transito di Roma Fiumicino e di Milano Malpensa, dalla relazione del Garante nazionale¹⁰⁷ emerge come si tratti di "open space su cui si affacciano, o sono collegati tramite corridoio, altri locali di dimensioni inferiori adibiti a dormitorio, servizi igienici o (nel caso dell'aeroporto di Roma Fiumicino) stanze ben chiuse dedicate ad ospitare soggetti pericolosi"¹⁰⁸.



Mapa del locale di trattenimento della zona di transito Milano Malpensa

Secondo le testimonianze raccolte sulla zona di transito di Milano Malpensa, i cittadini stranieri destinatari di provvedimenti di respingimento vengono condotti presso una sala all'interno dell'aeroporto denominata "Imola 21" dalla quale è interdetta l'uscita fino all'imbarco sul volo di rimpatrio. Secondo quanto riferito, accade che le persone trattenute nel locale siano più di quante lo spazio potrebbe accogliere in maniera adeguata¹⁰⁹. Il Garante riporta che le sale di

¹⁰⁶ Cfr. Council of Europe: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Factsheet – Immigration detention, Doc. CPT/Inf(2017)3, reperibile in <https://rm.coe.int/16806fbf12>, par. 4, p. 4.

¹⁰⁷ Si veda Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019), par 2.3, pp. 8-9, *cit.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Per un approfondimento si veda "Il valico di frontiera aeroportuale di Malpensa. La privazione della libertà dei cittadini stranieri in attesa di respingimento immediato", 7 maggio 2019, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/Zona-di-transito-Malpensa_rev.pdf.

sicurezza delle zone di transito degli aeroporti di Malpensa e di Fiumicino non sono dotate di finestre: non vi entra quindi luce naturale ed è impossibile una opportuna ventilazione¹¹⁰. Le persone trattenute non hanno la possibilità di uscire in alcun momento, anche a fronte di periodi di detenzione di diversi giorni. Per quanto concerne le attrezzature per dormire, vengono fornite brandine da campo in ferro, senza materasso, posizionate una accanto all'altra e munite solo di una sottile coperta e di un cuscino del tipo di quelli forniti sugli aerei.



"Sala d'attesa" zona di transito Roma Fiumicino

Da quanto riferito da cittadini stranieri che sono stati trattenuti a Malpensa, all'accesso nel locale adibito al trattenimento è prassi che la polizia di frontiera trattenga, senza stilare alcun rapporto di sequestro, gli effetti personali e il bagaglio a mano, a cui è possibile accedere solo previa autorizzazione e sotto il controllo della Polizia di frontiera.

Appare utile sottolineare che il Tribunale di Brescia (ordinanza del 03.03.2020, R.G. n. 2370/2019), ha rilevato come le condizioni in cui è stato operato il trattenimento della ricorrente presso la zona di transito dell'aeroporto di Malpensa, durato cinque giorni in condizioni similari a quelle precedentemente descritte, risultino contrarie al disposto dell'art. 3 della CEDU.

¹¹⁰ Si veda Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio – febbraio 2019), par 2.3, pp. 8-9, *cit.*

Occorre, a conclusione di questa ricognizione, citare le preoccupazioni espresse dal Garante nazionale che ha affermato che “nello scalo romano gli ambienti, come nel caso dei locali visitati all’aeroporto di Milano Malpensa, appaiono inadatti alla permanenza di persone per un periodo di tempo superiore a 24 ore”. Allo stesso modo, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), nella relazione sulla visita effettuata a giugno 2017, ha rilevato l’inadeguatezza degli ambienti presso l’aeroporto di Roma Fiumicino, e ha raccomandato il trasferimento delle persone in altre strutture in caso di permanenze superiori alle 24 ore¹¹¹.

¹¹¹ CPT, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 7 to 13 June 2017, CPT/Inf (2018) 13, par. 69, p. 33, reperibile in <https://rm.coe.int/16807b6d56>. Diversamente La Direzione centrale, in riferimento al valico di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino, in risposta alla lettera aperta ha sostenuto che la sala transito sia oggetto di periodico controllo ed ispezione da parte degli organismi comunitari ed internazionali in materia di diritti umani e che è sempre stata considerata idonea e rispondente ai requisiti della normativa vigente. Si veda <http://questionegiustizia.it/doc/RISPOSTA-DIR-CENTRALE-FRONTIERE-E-IMMIGRAZIONE-LETTERA-APERTA-RESPINGIMENTO-FIUMICINO.pdf>.

4. L'ACCESSO ALL'ASSISTENZA LEGALE E AL DIRITTO DI DIFESA NELLE ZONE DI TRANSITO AEROPORTUALI

È certo che il cittadino straniero presente alla frontiera abbia diritto all'assistenza legale. Tale diritto è affermato, nell'ordinamento europeo, all'art. 23 par. 2, della Direttiva Procedure (2013/32/UE), che dispone che gli Stati membri provvedono affinché l'avvocato o altro consulente legale che assiste o rappresenta un richiedente asilo possa accedere alle aree chiuse, quali i centri di trattenimento e le zone di transito. L'art. 16, par. 2 della Direttiva Rimpatri (2008/115/CE) prevede che i cittadini di paesi terzi trattenuti hanno la possibilità, su richiesta, di entrare in contatto con i rappresentanti legali. Il Codice Frontiere Schengen, all'art. 14, par. 3, prevede che alle persone oggetto di respingimento siano "consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale". Lo stesso D. lgs. 286/98 come precedentemente visto, prevede, all'art. 2, comma 1, che "[a]llo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale *generalmente riconosciuti*". Non vi è dubbio che il diritto di difesa sia un diritto inviolabile e valore preminente tutelato dalla Costituzione all'art. 24.

Inoltre, le Direttive 2008/115/CE, 2013/32/UE e 2013/33/UE garantiscono alle persone private della libertà personale il diritto all'informazione e a rimedi effettivi per la verifica della legalità della misura detentiva¹¹².

Come evidenziato dagli standard del CPT: "I migranti in situazione irregolare trattenuti presso strutture o centri devono, fin dalle prime fasi della privazione della libertà, poter godere di tre diritti fondamentali, come altre categorie di persone poste in detenzione, ed ovvero: 1) devono avere accesso a un avvocato, 2) devono avere accesso a un medico, 3) devono essere in grado di informare un parente o un terzo di loro scelta della misura del trattenimento disposta nei loro confronti."¹¹³.

¹¹² Art. 15, par. 2 e art. 16, par. 5 della Direttiva Rimpatri; art. 26, par. 2, Direttiva procedure; art. 9, par. 4, 5, e 6 della Direttiva accoglienza. L'art. 5 della Convenzione Europea dei Diritti Umani, prevede al par. 2 che "Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico" e al par. 4, che "Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima."

¹¹³ Cfr. 19th General Report of the CPT, reperibile in <https://www.refworld.org/docid/4add91532.html>.

Innanzitutto va sottolineato come la comunicazione con l'esterno appare essere ostacolata dal sequestro dei telefoni cellulari all'ingresso dei locali adibiti al trattenimento, che avviene senza che venga redatto alcun verbale, senza il rilascio di una ricevuta e senza alcun riferimento a norme di organizzazione interna o di tutela di interessi pubblici prevalenti. Secondo le testimonianze raccolte presso il valico di frontiera di Milano Malpensa, tale prassi di illegittimo sequestro sarebbe sistematica. Per quanto concerne Roma Fiumicino, sembrerebbe dai casi individuali seguiti che l'utilizzo del proprio telefono cellulare venga consentito in maniera discrezionale ad alcune categorie di persone, come si è verificato nel caso di cittadini stranieri in ingresso per motivi di studio o titolari di permesso di soggiorno. In generale, le persone hanno la possibilità di telefonare solo tramite telefono a gettoni a proprie spese¹¹⁴ e, ovviamente, non hanno la possibilità di ricevere telefonate, di accedere in qualsiasi momento ai propri contatti telefonici e di usufruire di molteplici forme di comunicazione telematica con l'esterno e di accesso all'informazione quali la messaggistica istantanea e la navigazione sui siti web. Nel citato rapporto del Garante sulle zone di frontiera, si riferisce che "la motivazione [del sequestro del telefono] risiederebbe nella necessità di tutelare la riservatezza di coloro che si trovano nella stessa situazione e potrebbero essere fotografati o ripresi"¹¹⁵. Il Garante considera tuttavia il sequestro una misura sproporzionata e invita le autorità a trovare soluzioni che garantiscano la libertà di comunicazione con l'esterno. Tale circostanza infatti limita gravemente la possibilità di accedere all'informazione e al diritto di difesa.

In conseguenza di tali limitazioni, è evidente che è assolutamente casuale e occasionale la possibilità di ricevere assistenza legale. Inoltre, le autorità non forniscono alcuna lista di difensori. Evidentemente la possibilità per i migranti detenuti di avere accesso a rimedi effettivi, relativamente al respingimento ma anche alle misure detentive, è strettamente connessa alla possibilità di ottenere informazioni e di contattare un avvocato. Tuttavia, appare chiaro come le autorità non adottino alcuna misura atta a garantire che le persone trattenute possano comunicare con l'esterno, sulla base della considerazione della zona di transito quale area sterile nella quale l'accesso è consentito solo a determinati soggetti autorizzati¹¹⁶. Ciò rende difficile l'ottenimento di una procura così come la produzione di documentazione necessaria per l'ingresso.

Anche laddove una persona avesse già nominato un legale prima dell'arrivo sul territorio italiano o riuscisse, nonostante gli impedimenti, ad incaricarlo tramite delega o procura orale conferita con messaggio registrato da parte dell'assistito durante la detenzione o

¹¹⁴ Nell'ambito delle testimonianze raccolte dal progetto In Limine, una cittadina straniera ci riporta di aver speso circa 70 euro durante i cinque giorni in cui è stata trattenuta presso la zona di transito di Milano Malpensa.

¹¹⁵ Si veda par. 2.4, pag. 10, *cit.*

¹¹⁶ Si veda al riguardo la comunicazione della Direzione centrale immigrazione e frontiere dell'08.10.2019. La Direzione Centrale afferma che "gli avvocati hanno ampia facoltà di esercitare la propria rappresentanza legale", anche richiedendo di accedere a tali aree alle condizioni previste. Immediatamente nella nota relativa a tale affermazione, e anche in ulteriori passaggi, chiarisce che "L'area transiti internazionale degli aeroporti sono, tuttavia, aree sterili e, pertanto, l'accesso è consentito, per motivi di sicurezza dello scalo e ai sensi della normativa europea vigente, a soggetti strettamente autorizzati, quali operatori aeroportuali e addetti ai lavori muniti di badge aeroportuale, forze di polizia e passeggeri provvisti di carta d'imbarco", reperibile in <http://www.questionegiustizia.it/doc/RISPOSTA-DIR-CENTRALE-FRONTIERE-E-IMMIGRAZIONE-LETTERA-APERTA-RESPINGIMENTO-FIUMICINO.pdf>.

telematicamente in caso non fosse sequestrato il telefono, agli avvocati non sembra sia garantito in maniera immediata e sistematica l'ingresso nelle zone di transito poiché considerate aree sterili. Nel citato rapporto, il Garante specifica come l'unica eccezione sarebbe rappresentata dalle persone sospettate di falso documentale, e che per quanto riguarda Roma Fiumicino è stata riferita dalle autorità competenti "la possibilità di incontro in un locale di servizio al Terminal 3 dietro richiesta scritta (via mail) del legale"¹¹⁷. Con riferimento a Milano Malpensa, in diverse situazioni i legali nominati si sono scontrati con l'esplicito rifiuto della polizia di frontiera di consentirgli l'accesso alla zona di transito al fine di incontrare i loro assistiti. Tali rifiuti sono stati motivati, i dalla considerazione della zona di transito aeroportuale quale zona extraterritoriale¹¹⁸. Attraverso questo esercizio di discrezionalità è ostacolato di fatto il pieno esercizio del diritto di difesa del cittadino straniero destinatario di un provvedimento di respingimento e il diritto di accesso alla tutela giurisdizionale anche in via cautelare ed urgente, al punto da affermare la non vigenza di tale diritto. Nella citata sentenza n. 1292/2018, la Corte d'Appello di Milano ha precisato come il fatto che alla persona fosse stato negato l'accesso al difensore abbia determinato la negazione allo stesso del diritto di accesso immediato alla tutela giurisdizionale in violazione del diritto costituzionale.

Ulteriore conseguenza della situazione di isolamento e delle restrizioni all'accesso alle zone di transito è la difficoltà incontrata dalle organizzazioni della società civile a visitare tali zone e a svolgere un monitoraggio effettivo. Sotto tale profilo, l'attuazione di prassi illegittime può avvenire in una condizione di sostanziale invisibilità.

La normativa garantisce il diritto di visita a tali luoghi per le organizzazioni che posseggono determinati requisiti. Ai sensi dell'art. 10 bis, c. 2, del D.lgs. n. 25/2008, è infatti assicurato l'accesso ai valichi di frontiera ai rappresentanti degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Si prevede che per motivi di sicurezza, ordine pubblico o comunque per ragioni connesse alla gestione amministrativa, l'accesso possa essere limitato, ma mai impedito completamente. Inoltre, con riferimento all'ordinamento europeo, l'art. 8, par. 2, della Direttiva 2013/32/UE prevede che quanti prestano assistenza ai richiedenti asilo abbiano effettivo accesso ai valichi di frontiera e alle zone di transito e che gli Stati possano porre limiti solo qualora, a norma del diritto nazionale, siano obiettivamente necessari per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa dei valichi, purché l'accesso non risulti seriamente ristretto o non sia reso impossibile. Alla luce di tale quadro giuridico, sono state presentate richieste di autorizzazione all'accesso da parte di delegazioni dell'ASGI alle zone di transito presso i valichi di frontiera di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, senza ricevere tuttavia nessun riscontro da parte della pubblica amministrazione¹¹⁹.

¹¹⁷ Per la descrizione di un caso concreto, si veda ASGI: *illegittime le espulsioni notificate nelle aree di transito aeroportuali*, 11 settembre 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/asgi-illegittime-le-espulsioni-notificate-nelle-aree-di-transito-aeroportuali/>

¹¹⁸ V. ASGI, *Malpensa: le testimonianze sulla privazione della libertà dei cittadini stranieri in attesa di respingimento immediato*, 7 maggio 2019, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/malpensa-le-testimonianze-sulla-privazione-della-liberta-dei-cittadini-stranieri-in-attesa-di-respingimento-immediato/>

¹¹⁹ Si veda ASGI, *CPR, hotspot e zone di transito: modelli di richieste di accesso da parte della società civile nei luoghi di trattenimento ed identificazione*, reperibile in <https://inlimine.asgi.it/cprhotspot-e-zone-di-transito-modelli-di-richieste-di-accesso-da-parte-della-societa-civile-neiluoghi-di-trattenimento-e-di-identificazione/>

5. STRUMENTI GIURIDICI: ALCUNE IPOTESI DI TUTELA GIURISDIZIONALE IN AMBITO NAZIONALE ED EUROPEO

A fronte delle condotte evidenziate e della loro contrarietà manifesta alla disciplina primaria, costituzionale, comunitaria ed internazionale, sono state sviluppate strategie di contenzioso volte a soddisfare esigenze cautelari di sospensione dei procedimenti di respingimenti oppure a risarcire le conseguenze dannose di tali atti illegittimi.

Le strategie che si espongono in questa sede – seguendo l'iter descrittivo sopra svolto - sono delle proposte operative che inevitabilmente si scontrano con ostacoli pratici non indifferenti legati alla supposta natura delle aree di transito quali zone "sterili", dove non appare garantito l'accesso al difensore ed è generalmente preclusa la libertà di comunicazione con l'esterno.

5.1. SULL'ACCESSO ALLA RICHIESTA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E L'ESERCIZIO DEL DIRITTO ASILO

Come visto, sono frequenti le segnalazioni che riguardano cittadini stranieri che, anche provenienti da Paesi notoriamente interessati da violenza generalizzata, conflitti interni o visibilmente appartenenti a gruppi sociali che sono esposti al rischio di subire persecuzioni in caso di rientro nel paese di origine, sono destinatari di provvedimenti di respingimento senza riuscire a manifestare la volontà di richiedere asilo. Tale difficoltà ad assumere la qualifica di richiedente asilo, che li porrebbe al riparo da provvedimenti di respingimento, può dipendere sia da una mancata informativa antecedente alla manifestazione della volontà, sia da una mancata registrazione della volontà espressa dal cittadino. Lo *status* giuridico di coloro che potrebbero essere interessati da queste condotte illegittime può essere vario, potendo il cittadino straniero essere giunto in area di transito in possesso di visto per turismo, in esenzione di visto oppure in transito verso un'altra destinazione. Come visto, grava sulle autorità di frontiera un obbligo di informazione e un dovere di registrazione della domanda di protezione internazionale, rispetto al quale non esiste alcuna discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione.

Nei casi in cui il cittadino straniero si trovi in area di transito e sia in attesa del respingimento nel paese di origine è possibile apprestare una difesa di urgenza al fine di ottenere la registrazione della domanda di asilo o, in ogni caso, l'interruzione del respingimento.

5.1.1. LA TUTELA CAUTELARE: RICHIESTA AI SENSI DELL'ART. 39 REGOLAMENTO CEDU O PRESENTAZIONE DI RICORSO CAUTELARE AI SENSI DELL'ART. 700 CPC PER L'ACCESSO AL PROCEDIMENTO DI ASILO AL TRIBUNALE CIVILE

Nel caso di cittadino straniero che si trovi in zona di transito in attesa dell'esecuzione del provvedimento di respingimento senza che la sua domanda di protezione sia stata registrata, è senz'altro necessario richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria con un provvedimento di urgenza.

I rimedi che sembrano essere esperibili e che potrebbero condurre a decisioni tempestive riguardano i ricorsi di urgenza alla Corte EDU per la sospensione di un respingimento laddove vi sia il rischio della violazione all'art 3 CEDU (divieto di trattamenti disumani e degradanti) oppure un ricorso cautelare ai sensi dell'art. 700 cpc al fine di ordinare alla pubblica amministrazione di consentire l'accesso alla richiesta di asilo.

Relativamente all'istanza presentata alla Corte EDU ai sensi dell'art. 39 del Regolamento, occorre considerare che la stessa dovrà essere motivata in ordine al rischio del richiedente di essere sottoposto a trattamenti disumani e degradanti in caso di ritorno nel paese di origine e quindi al rischio di *refoulement*. Un recentissimo caso di ricorso d'urgenza ex art. 39 presentato alla Corte EDU proprio dalle zone di transito di un aeroporto polacco ha riguardato tre famiglie russe le cui domande di asilo non venivano registrate in quanto i cittadini richiedenti si trovavano apoditticamente fuori dal territorio polacco¹²⁰. La Corte ha tempestivamente risposto ordinando l'inoltro delle manifestazioni della volontà di richiedere asilo, adempimento che, laddove rispettato dalle autorità convenute, avrebbe interrotto l'iter espulsivo.

Il precedente ci permette di sviluppare alcune considerazioni pratiche utili in caso di simili situazioni future negli aeroporti italiani. La Corte attribuisce particolare rilevanza alla condizione di persecuzione nel paese di origine e a quella di *refoulement* indiretto (casi di respingimenti a catena); pertanto particolare attenzione va attribuita alla ricostruzione dell'esposizione a pericolo concreto ed attuale in caso di rientro nel paese di origine o di transito che non offra garanzie in merito all'accesso alla richiesta di protezione.

Al fine di preparare un ricorso fondato per provare la violazione dell'art. 3 CEDU, occorrerà quindi avere informazioni dettagliate sulla storia del richiedente oppure una situazione di insicurezza e pericolo generalizzato nel paese di origine. Preparare l'arrivo di un richiedente asilo in aeroporto dopo aver già ascoltato la sua storia è sicuramente preferibile, altrimenti, ove non fosse possibile raccoglierla durante il suo periodo di trattenimento, ci si potrà rifare alle informazioni sul paese di origine o sul paese di transito, in particolare alle *Country of Origin Information*. L'aspetto sicuramente determinante nella scelta del ricorso di cui all'art. 39 CEDU è rappresentato dalla tempestività della risposta della Corte, che avviene solitamente nell'arco di 24 – 48 ore, che può contenere la immediata condanna del Paese ad apprestare le misure di urgenza (nel nostro caso interruzione del respingimento e registrazione della domanda di protezione) oppure aprire un rapido contraddittorio con le autorità del Paese convenuto. In alternativa, in caso di irricevibilità o inammissibilità della richiesta, la risposta negativa arriva con ancor maggiore celerità nell'arco di poche ore.

Il fattore tempo è infatti determinante nella scelta di un rimedio piuttosto che di un altro, laddove i tempi tecnici affinché l'autorità giudiziaria materialmente venga a conoscenza della

¹²⁰ M.K. e altri c. Polonia Corte Edu, sentenza del 23.07.2020

richiesta cautelare potrebbero essere incompatibili con il periodo di permanenza del cittadino straniero nell'area di transito.

Come visto sopra, si sono verificati casi di trattenimento del cittadino straniero in attesa del respingimento fino a 7-8 giorni che in alcuni casi potrebbe essere compatibile anche con un ricorso di urgenza di fronte alle autorità domestiche.

Il ricorso ai sensi dell'art. 700 cpc può essere inoltrato in favore del cittadino straniero che, pur manifestando la sua volontà di richiedere protezione, non sia compreso dalle autorità di frontiera le quali non registrano la sua richiesta.

Al giudice viene quindi richiesto di accertare – con procedura di urgenza – il diritto del cittadino straniero a presentare la richiesta di protezione internazionale e quindi condannare la pubblica amministrazione al suo recepimento. D'altro canto, come visto, non sussiste alcuna forma di discrezionalità di tipo amministrativo in capo agli organi della pubblica amministrazione quanto alla ricezione della domanda di protezione internazionale. La posizione giuridica di chi intenda chiedere asilo, pertanto, dev'essere qualificata come diritto soggettivo (oltre che, prima ancora, come diritto fondamentale), radicandosi in tal modo la giurisdizione del giudice ordinario dinanzi al comportamento omissivo ed al rifiuto dell'amministrazione di consentirne l'esercizio. I tempi di iscrizione del ricorso e di designazione del giudice sono solitamente rapidi (2-3 giorni) e il Tribunale civile risponde alla richiesta anche *inaudita altera parte* nell'arco dei successivi 2-3 giorni¹²¹. In questi casi è opportuno dimostrare al giudice i tentativi esperiti volti alla manifestazione della volontà di richiedere protezione che può essere recepita anche dal legale durante una conversazione telefonica e quindi portata a conoscenza delle autorità di frontiera tramite pec. Sulla possibilità di delegare oralmente il proprio difensore alla presentazione della domanda di protezione sembra conferente la recente ordinanza della Corte di cassazione n. 4280/2020¹²².

In entrambi i casi per esperienza pratica, sembrerebbe possibile incardinare il procedimento con procura rilasciata oralmente dal cittadino straniero trattenuto, il quale successivamente alla liberazione procederà – in particolare per il contenzioso di fronte alle corti domestiche - a ratificare quanto fatto dal difensore ai sensi dell'art. 182 cpc.

5.1.2. LA TUTELA GIURISDIZIONALE DI FRONTE ALLE CORTI DOMESTICHE IN CASO DI RIMPATRIO: IL DIRITTO AL RISARCIMENTO DEL DANNO E IL DIRITTO AL REINGRESSO

Spesso succede che le difficoltà di mettersi in contatto con le persone all'interno siano particolarmente importanti o il respingimento venga effettuato con rapidità, tanto che non sia

¹²¹ Trib civile su mancato accesso alla domanda di asilo in Questura *ex multis*: Trib. Trento, ord. del 07.05.2019, n. RG. 988/2019; Trib. Roma, ord. del 18.09.2018, RG n. 50192/2018; Trib. Palermo, ord. del 13.09.2018, R.G. 9994/2018; Trib. Trieste, ord. del 22.06.2018, R.G. n. 1929/2018; Trib. Palermo, ord. del 18.06.2018, R.G. n. 4748/2018; Trib. Trieste, ord. del 3.10.2018, R.G. 2612/2018.

¹²² L'ordinanza Cass. 4280/2020, afferma la validità della procura orale (nel caso di specie per presentare una domanda di rivalutazione contributiva) osservando che il principio ex art. 1392 c.c., secondo cui la procura deve risultare nelle stesse forme del contratto che deve concludere il rappresentante, può essere esteso agli atti unilaterali in forza dell'art. 1324 c.c., ma comunque opera per i soli atti aventi natura negoziale, non per gli atti giuridici in senso stretto, per i quali quindi non è richiesta la procura scritta anche se la forma scritta sia richiesta per il compimento dell'atto.

possibile apprestare una tutela giuridica effettiva. Per questo si ritiene utile fare brevemente cenno alla possibilità di adire le autorità giudiziarie anche successivamente al rimpatrio disposto nei confronti di un soggetto al quale sia stato impedito di presentare richiesta di protezione.

Sul punto è particolarmente utile richiamare la sentenza del Tribunale civile di Roma n. 22917/2019 con la quale è stato accertato, per la prima volta, il diritto a fare ingresso in Italia per formalizzare la domanda di protezione quale conseguenza inevitabile e corollario fondamentale del diritto di asilo leso nell'ambito di un respingimento illegittimo, oltre a riconoscere a ciascuna delle persone coinvolte nel procedimento un risarcimento di 15.000 euro per il danno subito.

Il Giudice, dopo aver ricordato come il principio di *non refoulement* venga in rilievo ogniqualvolta uno Stato adotti una misura che possa sortire l'effetto di rinviare un richiedente asilo o un rifugiato in un Paese terzo in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate, precisa come tale principio risulta applicabile indipendentemente dal riconoscimento ufficiale dello *status* di rifugiato e, quindi, anche a coloro il cui *status* non sia stato ancora determinato. Dopo una approfondita ricostruzione dei principi di protezione di cui all'art 10 della Costituzione e attraverso un richiamo alla giurisprudenza più rilevante della Suprema Corte di Cassazione tra cui la decisione SS UU del 24.09.2019, il Giudice ha affermato che, qualora il richiedente protezione internazionale non possa presentare la relativa domanda in quanto non presente sul territorio italiano, per circostanze allo stesso non imputabili ed anzi riconducibili ad un fatto illecito commesso dalle autorità italiane, sussiste il diritto all'ingresso in Italia finalizzato alla formalizzazione della domanda d'asilo.

I doveri di protezione assumono così una portata "extraterritoriale" funzionale all'effettiva realizzazione del diritto di asilo quale diritto soggettivo perfetto, rientrante nel catalogo dei diritti umani e di derivazione non solo costituzionale ma anche internazionale e vengono declinati nei termini di diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale e che in tale sede possa essere poi accertata la titolarità della situazione giuridica soggettiva in capo agli odierni attori.

Tali principi hanno applicazione diretta anche nei casi dei respingimenti immediati dalle zone di transito, laddove la difficoltà nell'accesso ad una informazione adeguata sulla possibilità di manifestare la volontà di richiedere asilo, la mancanza di un servizio di mediazione continuo e facilmente accessibile, impediscono di fatto a rifugiati e richiedenti asilo di vedere registrata la propria volontà di richiedere protezione e quindi subire una riammissione nel proprio paese di origine o di transito a rischio di subire trattamenti disumani e degradanti e persecuzioni di vario genere.

5.2. SUI RESPINGIMENTI DEI CITTADINI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI

Nei casi in cui il respingimento del cittadino straniero sia conseguenza della notifica del provvedimento di revoca o di rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno e non sia stato possibile interrompere il procedimento di rimpatrio in via amministrativa, occorrerà apprestare una serie di azioni volte a favorire il rientro del cittadino straniero tramite l'impugnazione dei provvedimenti emessi.

A seguito del rientro nel paese di origine, il cittadino straniero respinto dopo aver rilasciato procura tramite le autorità consolari (con le modalità previste in caso di espulsione di cui all'art. 18 del D.lgs. 150/2011) potrà senz'altro dare mandato ad un legale per l'impugnazione del

provvedimento di respingimento con le forme di cui all'art. 702 bis per contestarne la illegittimità. Come visto, si conterà la prassi illegittima seguita dalla polizia di frontiera che ha considerato ammesso il ricorrente sul territorio nazionale soltanto ai fini della notifica – eseguita nelle forme ordinarie e non con le modalità previste dalla normativa sulla notifica al di fuori del territorio dello Stato. Nel momento in cui il ricorrente è stato ammesso nel territorio dello Stato, al contrario, allo stesso dovevano essere concesse le garanzie previste dalla normativa vigente e riportate, tra l'altro, nello stesso atto notificatogli: un termine per la partenza volontaria di 15 giorni e, solo successivamente, l'eventuale procedimento di espulsione.

Parallelamente occorre impugnare anche il provvedimento di rigetto o revoca del permesso di soggiorno, eventualmente anche proponendo una richiesta cautelare di modo da anticipare l'esito del provvedimento conclusivo e quindi, in caso di esito positivo, ottenere il rilascio di visto di reingresso.

Recentemente, di fronte al Tribunale civile di Brescia è stata presentata richiesta cautelare contestualmente alla impugnazione del decreto di respingimento e di revoca del permesso di soggiorno in favore di una cittadina cubana respinta all'aeroporto di Milano a seguito della revoca della Carta di soggiorno per familiare di cittadinanza italiana, senza alcuna valutazione relativa al rilascio di un altro titolo e la constatazione del suo diritto al soggiorno permanente. Il Tribunale di Brescia, anche prima di decidere nel merito del ricorso nella sentenza già citata, ha disposto la sospensione del provvedimento impugnato ed ordinato il rientro della cittadina ricorrente.

5.3. SUL TRATTENIMENTO: DENUNCIA PENALE E RISARCIMENTO PER IL TRATTENIMENTO SINE TITULO

Come visto, il trattenimento in zona di transito si configura come una limitazione della libertà personale fuori dai casi tassativamente previsti e senza alcun ordine dell'autorità giudiziaria che ne verifichi la legittimità. In questi casi, è ipotizzabile la presentazione di una denuncia all'autorità penale volta ad accertare la sussistenza della fattispecie di omissione di atto d'ufficio, laddove nessuna comunicazione sia stata fatta all'autorità giudiziaria e pertanto il trattenimento risulti del tutto fuori legge.

È ipotizzabile inoltre un ricorso per il risarcimento del danno al Tribunale civile competente in tutti i casi in cui il respingimento non sia avvenuto con immediatezza, al contrario il cittadino straniero sia stato trattenuto nell'area di transito in attesa del vettore che lo riportasse nel paese di origine e di transito. Tale limitazione della libertà personale integra la condotta illegittima di cui all'art. 2043 la quale produce un danno (almeno non patrimoniale) risarcibile. L'elemento soggettivo richiesto in termini di dolo o colpa per configurare la responsabilità aquiliana, è rinvenibile nel caso di specie laddove è fatto sicuramente conosciuto e non controverso che la limitazione della libertà personale sia possibile solo nei casi previsti dalla legge e previa convalida dell'autorità giudiziaria.

D'altro canto, è pacifico e quotidianamente applicata dalle autorità di polizia, la normativa sul trattenimento del cittadino straniero presso i CPR o altri luoghi idonei durante i preparativi per il rimpatrio, previa convalida dell'autorità giudiziaria nei modi e nei limiti previsti dagli art. 14 e 13, c. 5-bis del D.Lgs 286/98. È pertanto quantomeno illogico sostenere che solo coloro che attendano l'esecuzione del respingimento immediato (che evidentemente non è) lo

debbano fare in condizioni di trattenimento senza base legale, laddove nessuna autorità giudiziaria abbia convalidato la privazione della libertà personale.

Tra l'altro in un caso di trattenimento presso l'aeroporto di Forlì di due turiste russe per 7 giorni respinte senza provvedimento formale e reimbarcate verso la Russia la Corte di Cassazione ha precisato che "resta riservato alla cognizione del g.o. il risarcimento del danno provocato da comportamenti della p.a. che non trovino risponso nel precedente esercizio di quel potere, tanto che l'azione risarcitoria non postula una controversia sulla legittimità o meno dell'agire autoritativo della pubblica amministrazione. Principio peraltro già sancito dalle Sez. unite con riferimento alla fattispecie di danni da prosecuzione del trattenimento di straniero in assenza di autorizzazione alla proroga da parte del giudice, per la quale la giurisdizione è del g.o., atteso che la p.a., ove operi sine titulo, non esercita potere alcuno, ma compie attività materiale non espressiva dei poteri autoritativi propri dell'agire in attuazione di compiti istituzionali" (Corte di cassazione, sez. un. civili, ord. n. 11292 del 1 giugno 2015).

Da tale ricostruzione appare quindi fondata la richiesta risarcitoria in favore di coloro che anche destinatari di un provvedimento di respingimento immediato che non sia contestato, abbiano atteso per giorni l'esecuzione del provvedimento di allontanamento senza che la limitazione della libertà personale sia stata sottoposta al vaglio della autorità giudiziaria e sia inquadrabile all'interno delle procedure previste dall'art. 14 D.Lgs 286/98. Infatti è il trattenimento sine titulo in sé, che integra la condotta illegittima risarcibile nei limiti previsti dall'art. 2043 c.c.

Non solo. Nella richiesta di risarcimento ben potrà essere richiesto di risarcire il danno conseguente alle ulteriori violazioni di cui si è trattato e che sono inscindibilmente legate alla condizione di trattenimento *de facto* in cui i cittadini stranieri si trovano in zona di transito. Invero non solo il diritto alla libertà personale risulta violato, ma parimenti non vi è accesso alla difesa e alla libertà di comunicazione, entrambi diritti di natura costituzionale.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi effettuata ha evidenziato l'esistenza di violazioni sistematiche dei diritti dei cittadini stranieri nelle aree di transito. La gestione complessiva di tali aree sembra finalizzata a restringere le possibilità di ingresso legale dei cittadini stranieri sul territorio e a semplificare le procedure per l'allontanamento di quanti ritenuti "indesiderabili". Forti preoccupazioni emergono sia in riferimento ai diritti dei richiedenti asilo che alle garanzie fondamentali valide per tutti i cittadini stranieri. Solo una maggiore conoscenza di questi luoghi e dei profili di illegittimità delle prassi a cui sono sottoposti i cittadini stranieri in ingresso sul territorio italiano permette di strutturare e sperimentare azioni di contrasto delle violazioni di volta in volta osservate dinanzi alle corti nazionali e internazionali. Questo genere di intervento appare urgente anche alla luce delle evoluzioni del contesto europeo in riferimento al meccanismo proposto di gestione della frontiera¹²³ al fine di sviluppare opportune attività di tutela dei diritti, nuove forme di intervento in frontiera, nuovi strumenti di osservazione sistematica e di contrasto delle prassi illegittime di gestione del confine. È infatti in gioco una ulteriore potenziale contrazione dei diritti dei richiedenti asilo e dei cittadini stranieri.

A fronte di quanto esposto è urgente che venga posto fine alle violazioni dei diritti. Si ritiene fondamentale che la società civile e le autorità giudiziarie rivestano un ruolo primario nella tutela dei diritti umani e agiscano affinché le autorità coinvolte nella gestione di tali luoghi si adeguino a quanto stabilito in più occasioni dagli organismi di garanzia, dalla Corte EDU e dalle Corti nazionali in merito al rispetto dei diritti dei cittadini stranieri nelle aree di transito. Alle autorità competenti nello specifico si raccomanda:

- Di cessare immediatamente pratiche di respingimento illegali, garantendo un effettivo accesso alle informazioni e alla richiesta di protezione internazionale a tutti coloro che ne manifestino la volontà;

¹²³ Dopo la mancata riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), la Commissione Europea ha presentato in data 23 settembre 2020 un c.d. Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo e contestualmente alcune proposte di atti normativi. Risulta particolarmente insidiosa la possibilità che venga disciplinato un meccanismo definito di screening di pre-ingresso che prevederebbe, in continuità con l'approccio hotspot, che tutte le persone che arrivano o sono intercettate sul territorio dell'Unione Europea in condizione di irregolarità, possano permanere nelle zone di frontiera per un periodo di massimo dieci giorni, presumibilmente in una condizione di trattenimento, al fine di essere identificate, classificate e immesse in una procedura di asilo o di rimpatrio, senza diritto di accedere al territorio e una applicazione estesa e generalizzata della procedura di frontiera che comporta limitate garanzie ed un ulteriore confinamento nei luoghi di frontiera. Si veda Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 23.9.2020, COM (2020) 609 final reperibile in https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it. Si vedano inoltre: ASGI, *Le criticità del patto europeo migrazione e asilo alla luce del contesto italiano*, 8 gennaio 2021, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/criticita-patto-europeo-migrazione-e-asilo-contesto-italiano/>; FAVILLI C., *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, in *Questione Giustizia*, reperibile in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-patto-europeo-sulla-migrazione-e-l-asilo-c-e-qualcosa-di-nuovo-anzi-d-antico/>; ASGI, *Cosa vogliamo nel nuovo patto UE su migrazione e asilo*, 16.9.2020, reperibile in <https://www.asgi.it/notizie/cosa-vogliamo-nel-nuovo-patto-ue-su-migrazione-e-asilo/>.

- Di garantire il rispetto dell'obbligo di *non refoulement*;
- Di porre fine alla pratica di notificare in area di transito i provvedimenti di rifiuto di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno e, di conseguenza, di notificare ed eseguire i respingimenti per assenza di valida documentazione di ingresso, che è stata già giudicata illegittima dalle corti interne;
- Di garantire il rispetto del diritto alla libertà personale cessando pratiche di trattenimento arbitrario nelle zone di transito, assicurando che, laddove non sia possibile eseguire in maniera immediata il respingimento, si applichino le medesime garanzie previste dalla normativa vigente per il respingimento differito, con riferimento alla verifica giudiziale del provvedimento adottato alla luce della sua natura coercitiva e assicurando l'effettivo ingresso sul territorio italiano e accesso alla tutela giurisdizionale;
- Di garantire l'accesso della società civile alle zone di transito aeroportuale al fine di assicurare un'effettiva e indipendente verifica delle prassi e delle politiche attuate;
- Di assicurare che i servizi di accoglienza ai valichi di frontiera possano svolgere un effettivo e indipendente ruolo di tutela e di garanzia dei diritti dei cittadini stranieri in arrivo sul territorio italiano sia per quanto riguarda l'accesso alla protezione internazionale, sia relativamente al diritto di difesa dei cittadini soggetti a respingimento. A tal fine si chiede di rendere chiare, uniformi ed effettive le modalità di intervento delle organizzazioni di tutela.

ALLEGATI: I DATI E LE INFORMAZIONI OTTENUTE DALLE AUTORITÀ COMPETENTI

1. Dati in merito al numero di respingimenti immediati e manifestazioni di volontà di chiedere protezione: Roma Fiumicino e Milano Malpensa

- Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, risposta dell'11.07.2019, ad accesso civico generalizzato in merito a: "*dati relativi alle riammissioni eseguite presso il valico di frontiera aeroportuale di **Roma-Fiumicino** nel periodo 01.01.2019 e fino al 31.05.2019 nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso; dati relativi al numero di decreti di respingimento ex art. 10, del D.lgs. n. 286/98 emessi presso il suddetto valico nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso in area Schengen, nel periodo **01.01.2019 e fino al 31.05.2019**, con indicazioni riguardanti le motivazioni del respingimento, il numero di persone di ogni nazionalità cui è stato notificato il provvedimento; e dati in relazione al numero di manifestazioni di volontà di richiedere protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in ingresso nel periodo 01.01.2019 e fino al 31.05.2019 con indicazioni riguardanti la nazionalità dei cittadini stranieri che hanno manifestato tale volontà presso il valico di frontiera in oggetto*", <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/ricieste-asilo-e-respingimenti-Fiumicino-con-motivazioni-gen-mag-2019.pdf>
- Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, risposta del 09.08.2019, ad accesso civico generalizzato in merito a: "*dati relativi alle riammissioni eseguite presso il valico di frontiera aeroportuale di **Varese-Malpensa** nel periodo **01.01.2019 e fino al 31.05.2019** nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso; dati relativi al numero di decreti di respingimento ex art. 10, del D.lgs. n. 286/98 emessi presso il suddetto valico nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso in area Schengen, nel periodo 01.01.2019 e fino al 31.05.2019, con indicazioni riguardanti le motivazioni del respingimento, il numero di persone di ogni nazionalità cui è stato notificato il provvedimento; e dati in relazione al numero di manifestazioni di volontà di richiedere protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in ingresso nel periodo 01.01.2019 e fino al 31.05.2019 con indicazioni riguardanti la nazionalità dei cittadini stranieri che hanno manifestato tale volontà presso il valico di frontiera in oggetto*", <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/respingimenti-riammissioni-ricieste-asilo-malpensa-gen-mag-2019.pdf>
- Polizia di Stato, Ufficio Polizia di Frontiera Aerea Fiumicino, Sezione Frontiera, risposta del 01.02.2020, ad accesso civico generalizzato in merito a: "*dati relativi al numero di decreti di respingimento ex art. 10, del D.lgs. n. 286/98 emessi presso il valico di frontiera aeroportuale di **Roma Fiumicino** nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso in area*

Schengen, nel periodo **01.06.2019 e fino al 21.01.2020**, con indicazioni riguardanti le motivazioni del respingimento, il numero di persone di ogni nazionalità cui è stato notificato il provvedimento; e dati in relazione al numero di manifestazioni di volontà di richiedere protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in ingresso nel periodo 01.06.2019 e fino al 21.01.2020 con indicazioni riguardanti la nazionalità dei cittadini stranieri che hanno manifestato tale volontà presso il valico di frontiera in oggetto”, <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Respingimenti-effettuati-Roma-Fiumicino-giugno-2019-gen-2020.pdf>, <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Richieste-protezione-internazionale-Roma-Fiumicino-giugno-2019-gen-2020.pdf>

- Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, risposta del 14.02.2020, ad accesso civico generalizzato in merito a: "dati relativi al numero di decreti di respingimento ex art. 10, del D.lgs. n. 286/98 emessi presso il valico di frontiera di **Varese-Malpensa** nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso in area Schengen, nel periodo **01.06.2019 e fino al 21.01.2020**, con indicazioni riguardanti le motivazioni del respingimento, il numero di persone di ogni nazionalità cui è stato notificato il provvedimento; e dati in relazione al numero di manifestazioni di volontà di richiedere protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in ingresso nel periodo 01.06.2019 e fino al 21.01.2020 con indicazioni riguardanti la nazionalità dei cittadini stranieri che hanno manifestato tale volontà presso il valico di frontiera in oggetto”, <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Malpensa-respingimenti-e-manif.-volont%C3%A0-giugno-gennaio-2020.pdf>
- Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, risposta del 30.04.2020, ad accesso civico generalizzato in merito a: "dati relativi al numero di decreti di respingimento ex art. 10, del D.lgs. n. 286/98 emessi presso il valico di frontiera aeroportuale di **Roma Fiumicino** nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso in area Schengen, nel periodo **dal 31 gennaio 2020 al 17.04.2020**, con indicazioni riguardanti le motivazioni del respingimento, il numero di persone di ogni nazionalità cui è stato notificato il provvedimento; e dati in relazione al numero di manifestazioni di volontà di richiedere protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in ingresso nel medesimo periodo con indicazioni riguardanti la nazionalità dei cittadini stranieri che hanno manifestato tale volontà presso il valico di frontiera in oggetto”, <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Respingimenti-Roma-gennaio-aprile-2020.pdf>
- Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, risposta del 30.04.2020, ad accesso civico generalizzato in merito a: "dati relativi al numero di decreti di respingimento ex art. 10, del D.lgs. n. 286/98 emessi presso il valico di frontiera aeroportuale di **Milano Malpensa** nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso in area Schengen, nel periodo **dal 31 gennaio 2020 al 17.04.2020**, con indicazioni riguardanti le motivazioni del respingimento, il numero di persone di ogni nazionalità cui è stato notificato il provvedimento; e dati in relazione al numero di manifestazioni di volontà di richiedere protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in ingresso nel medesimo periodo con indicazioni riguardanti la nazionalità dei cittadini stranieri che hanno manifestato tale volontà presso il valico di frontiera in oggetto”,

<https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/07/Respingimenti-Malpensa-gennaio-aprile-2020.pdf>

- Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, risposta del 12.01.2021, ad accesso civico generalizzato in merito a: *"dati relativi al numero di decreti di respingimento ex art. 10, c.1, del D.lgs. n. 286/98 emessi presso i valichi di frontiera aeroportuale di **Roma Fiumicino e Milano Malpensa**, nei confronti dei cittadini stranieri in ingresso in area Schengen, nel periodo dal **17 aprile al 15 dicembre 2020**, con indicazioni riguardanti le motivazioni del respingimento, il numero di persone di ogni nazionalità cui è stato notificato il provvedimento; dati in relazione al numero di manifestazioni di volontà di richiedere protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in ingresso nel medesimo periodo con indicazioni riguardanti la nazionalità dei cittadini stranieri che hanno manifestato tale volontà presso il valico di frontiera in oggetto; e dati relativi ai periodi di permanenza dei cittadini stranieri in attesa dell'esecuzione del respingimento immediato all'interno dei locali in uso alla Polizia di frontiera degli scali aerei in oggetto, con indicazioni relative al numero di persone per ciascun periodo di tempo"*, <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Respingimenti-e-manifestazioni-di-volonta-Fiumicino-e-Malpensa-aprile-dicembre-2020.pdf>

2. Servizi di assistenza ai valichi di frontiera di Fiumicino e Malpensa: contratti, convenzioni e relazioni periodiche

- Ministero dell'Interno, risposta del 28.06.2019 ad istanza di accesso civico in merito a: *Convenzione stipulata dalla Prefettura di Varese con la Società Cooperativa Sociale Versoprobo in qualità di ente di tutela incaricato di prestare assistenza ai cittadini stranieri relativamente alla normativa in tema di protezione internazionale e immigrazione presso il valico di frontiera aeroportuale di **Varese-Malpensa**; Regolamento che disciplina l'espletamento dei servizi di assistenza suddetti e alla relazione descrittiva dell'attività svolta, secondo quanto previsto dal F.O.I.A.*
Convenzione per la gestione dei servizi di accoglienza 2019: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/02/Convenzione-per-la-gestione-del-servizio-di-accoglienza-al-valico-di-frontiera-dell%E2%80%99aeroporto-di-Malpensa-01.01.2019-31.12.2019.pdf>
Relazioni attività c.d. Sportello Malpensa 03-14 giugno 2019: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/02/Relazioni-attivit%C3%A0-c.d.-Sportello-Malpensa-3-14-giugno-2019.pdf>
- Prefettura di Roma, risposta del 31.05.2019 ad istanza di accesso civico in merito a: *Convenzione stipulata dalla Prefettura di Roma con la Cooperativa Sociale Onlus Synergasia in qualità di ente di tutela incaricato di prestare assistenza ai cittadini stranieri relativamente alla normativa in tema di protezione internazionale e immigrazione presso il valico di frontiera aeroportuale di **Roma Fiumicino**; Regolamento che disciplina l'espletamento dei servizi di assistenza suddetti e alla relazione descrittiva dell'attività svolta, secondo quanto previsto dal F.O.I.A.*
Capitolato di appalto disciplinante i servizi di accoglienza 2019: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/02/Capitolato-di-Appalto->

[disciplinante-i-servizi-di-accoglienza-ed-assistenza-Fiumicino-21.01.2019-31.12.2019-1.pdf](#)

Relazioni attività febbraio-maggio 2019: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/02/Relazioni-attivit%C3%A0-servizi-di-accoglienza-Fiumicino-Febbraio-Maggio-2019-1.pdf>

- Prefettura di Roma, risposta del 12 gennaio 2021, ad istanza di accesso civico in merito a: *Convenzione stipulata dalla Prefettura di Roma con la Cooperativa Sociale Albatros in qualità di ente di tutela incaricato di prestare assistenza ai cittadini stranieri relativamente alla normativa in tema di protezione internazionale e immigrazione presso il valico di frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino; Regolamento che disciplina l'espletamento dei servizi di assistenza suddetti e alle relazioni descrittive dell'attività svolta, secondo quanto previsto dal F.O.I.A.*
Capitolato di appalto disciplinante i servizi di accoglienza 2020: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Capitolato-di-appalto-disciplinante-servizi-di-accoglienza-Fiumicino-2020.pdf>
Relazioni attività 2020: <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Relazioni-attivit%C3%A0-servizi-di-accoglienza-Gennaio-Dicembre-2020.pdf>
Contratto stipulato dalla Prefettura di Roma con la Cooperativa Sociale Albatros 1973 (2020): <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Contratto-stipulato-con-la-Cooperativa-Albatros-2020.pdf>

3. Il trattenimento dei cittadini stranieri in attesa di allontanamento in “locali idonei” presso gli uffici di frontiera di Roma Fiumicino e Milano Malpensa

- Ufficio della Polizia di Frontiera aerea di Fiumicino, risposta dell'08.01.2020, ad accesso civico generalizzato in merito a: *"documenti amministrativi emessi in merito all'individuazione di locali idonei presso l'ufficio di frontiera in cui disporre la permanenza del cittadino straniero in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento e i dati relativi al numero di trattenimenti eseguiti nei suddetti locali ai sensi dell'art. 13, co. 5 bis del D.lgs n. 286/98 presso il valico frontiera aeroportuale di **Roma-Fiumicino** nel periodo **01.01.2019 e fino al 27.11.2019**, con indicazioni riguardanti il numero di persone di ogni nazionalità soggette a tale misura e la base giuridica dei provvedimenti",* <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/Risposta-Polizia-di-Frontiera-locali-idonei-Fiumicino.pdf>
- Questura di Varese, risposta del 18 dicembre 2019, ad accesso civico generalizzato in merito a: *"documenti amministrativi emessi in merito all'individuazione di locali idonei presso l'ufficio di frontiera in cui disporre la permanenza del cittadino straniero in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento e ai dati relativi al numero di trattenimenti eseguiti nei suddetti locali ai sensi dell'art. 13, co. 5-bis del D.lgs n. 286/98 presso il valico di frontiera aeroportuale di **Varese-Malpensa** nel periodo **01.01.2019 e fino al 27.11.2019**, con indicazioni riguardanti il numero di persone di ogni nazionalità soggette a tale misura e la base giuridica dei provvedimenti.",* <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/Risposta-Questura-di-Varese-locali-idonei-Malpensa-dicembre-2019.pdf>.
- Risposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del 18.12.2020, ad accesso civico generalizzato in merito a: *"documenti amministrativi*

*emessi in merito all'individuazione di locali idonei presso gli uffici di frontiera in cui disporre la permanenza del cittadino straniero in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento e i dati relativi al numero di trattenimenti eseguiti nei suddetti locali ai sensi dell'art. 13, c. 5bis del D. lgs. n. 286/98 presso i valichi di frontiera aeroportuale di **Varese-Malpensa** e di **Roma Fiumicino** nel periodo **01.01.2020 e fino al 04.12.2020**, con indicazioni riguardanti i luoghi adibiti, il numero di persone di ogni nazionalità soggette a tale misura, la base giuridica dei provvedimenti e la durata del trattenimento.", <https://inlimine.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/Risposta-Responsabile-trasparenza-locali-idonei-Malpensa-e-Fiumicino-dicembre-2020.pdf>.*