

A person is seen from behind, sitting on a chair in an airport terminal. They are looking out a large window at an airplane on the tarmac. The scene is bathed in the warm, golden light of a sunset or sunrise. The background shows airport infrastructure like hangars and other aircraft.

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



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.