



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Roma, (data del protocollo)

OGGETTO: trasmissione del rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera (gennaio-febbraio 2019).

Osservazioni.

AL GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE
DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

ROMA

- Via San Francesco di Sales, 34
presidenza@garantenpl.it
prot.segreteria@cert.garantenpl.it

In relazione a quanto rappresentato nel rapporto in oggetto, redatto da codesto Garante all'esito delle visite effettuate ai locali utilizzati per la permanenza delle persone straniere soggette a respingimento ex art. 10 D. Lgs. n. 286/1998, dagli Uffici di Polizia di Frontiera di Civitavecchia, Fiumicino e Malpensa, si espongono le seguenti osservazioni.

In relazione alla normativa nazionale, si deve far riferimento alla particolarità della previsione di due tipologie di "respingimento", di cui solo la prima (il "respingimento immediato" ex art. 10 comma 1 del D.Lgs. n. 286/1998) non presuppone l'avvenuto ingresso nel territorio nazionale e, nemmeno, alcuna forma di "trattenimento". Tale norma prevede: *"La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato"*.

La seconda tipologia di respingimento (denominato "respingimento differito" del Questore prevista dall'art. 10 comma 2 del D.Lgs. 286/1998) presuppone l'ingresso effettivo dello straniero nel territorio nazionale ed il provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera, che comportando una limitazione della libertà personale è soggetta al controllo ed alla convalida giurisdizionale. Tale norma recita *"Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è, altresì, disposto dal questore nei confronti degli stranieri: a) che, entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso."*

In relazione al "respingimento immediato" la norma in esame continua prevedendo al comma 3, *"il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti di cui all'articolo 4, o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico e a ricondurlo nello Stato di provenienza, o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinviato nello Stato”.

Allo stesso modo, il legislatore dell'Unione con il Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, che istituisce un Codice relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen), all'art. 14 disciplina l'istituto del “respingimento”, il quale al *1 comma* stabilisce che “*Sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso previste dall'articolo 6, paragrafo 1, e non rientrino nelle categorie di persone di cui all'articolo 6, paragrafo 5(..)*”. Al comma 2, si evidenzia che “*Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata. Inoltre, il comma 3 stabilisce che “Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì 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. L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo sul provvedimento di respingimento (..)*”. Al comma 4 si evidenzia che “*Le guardie di frontiera vigilano affinché un cittadino di paese terzo oggetto di un provvedimento di respingimento non entri nel territorio dello Stato membro interessato (..)*”.

Inoltre, si fa riferimento alla Raccomandazione nr. 5186/2016 del 06.11.2016 della Commissione del Consiglio dell'Unione Europea, che accompagna il “Manuale pratico per le guardie di frontiera” (Manuale Schengen) comune, ad uso delle Autorità competenti degli Stati Membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone, assumendo valore cogente in quanto esecutivo del Regolamento.

In merito alla “verifiche di frontiera” nella Parte 2- sezione 1, par. 6.9, si prevede che “*La decisione di respingimento deve essere eseguita immediatamente*”.

Il par. 6.10 stabilisce che “*Se un cittadino di un paese terzo colpito da un provvedimento di respingimento è stato condotto alla frontiera da un vettore per via aerea, via mare o via terra, quest'ultimo deve riprenderlo immediatamente a proprio carico.¹ Deve, in particolare, trasferirlo immediatamente nel paese terzo dal quale è stato trasportato o nel paese terzo che ha rilasciato il documento con il quale sta viaggiando, o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione. I vettori che non siano in grado di provvedere al ritorno immediato di un cittadino di paese terzo cui sia stato rifiutato l'ingresso devono prendere a carico le spese di soggiorno sussistenza e del suo viaggio di ritorno. Se il vettore non è in grado di ricondurre il cittadino, deve essere obbligato ad assicurarne il ritorno con ogni altro mezzo (per esempio, contattando un altro vettore)*”.

Infine il par.6.12 prevede che: “*Le guardie di frontiera devono prendere tutte le misure opportune, tenuto conto delle circostanze locali, per impedire l'ingresso clandestino dei cittadini di paesi terzi respinti (per es., assicurandosi che rimangano nell'area di transito di un aeroporto, o vietandone lo sbarco in un porto)*”.

¹ Disposizione peraltro già espressa nell'allegato V al Regolamento (UE) n. 399 del 2016.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Dalla lettura combinata delle suddette norme, emerge che si tratta di un provvedimento ad esecuzione immediata, la cui impugnazione non ne determina la sospensione e che nelle ipotesi sia inevitabile un intervallo temporale prima dell'esecuzione, la persona respinta non può comunque fare ingresso sul Territorio Nazionale. E' altresì chiaro che l'impugnazione del provvedimento non inficia in alcun modo la sua esecutività e non è prevista, in ogni caso, la convalida dell'Autorità Giudiziaria.

Il costante utilizzo dell'avverbio "immediatamente", nelle fonti normative citate, presuppone che non vi sia alcuna interposizione temporale tra l'individuazione del soggetto da respingere e l'esecuzione materiale del provvedimento ma, allo stesso modo, non indica un limite temporale massimo entro il quale effettuare il respingimento. Non pare ci siano dubbi nell'interpretare il suddetto avverbio nel tempo in cui il vettore aereo, che ha in carico lo straniero, abbia la disponibilità del primo volo utile per l'esecuzione del provvedimento.

Come noto, infatti, nei casi concreti l'onere dell'esecuzione fisica del respingimento risulta in carico al vettore che, per alcune destinazioni, non risulta avere la disponibilità di un volo aereo in grado di effettuarlo nella stessa giornata. Ed invero, i dati riportati da codesto Ufficio nel rapporto evidenziano un numero di stranieri respinti entro tre giorni dall'adozione del provvedimento per l'anno 2018 pari all' 84,2 % sul totale dei respinti presso l'aeroporto di Malpensa e pari all' 89,2% (entro la giornata seguente) presso l'aeroporto di Fiumicino. Solo per le restanti percentuali i tempi di effettuazione della riammissione risultano compresi tra tre e otto giorni.

La questione all'esame, come rappresentato nel rapporto in oggetto, concerne i casi nei quali la permanenza dello straniero all'interno delle strutture aeroportuali si prolunghi in maniera eccessiva e cioè superi un non precisato periodo temporale creando una privazione *de facto* della libertà personale.

A ben vedere, la permanenza nell'area transiti degli aeroporti secondo la disponibilità di locali che le strutture aeroportuali consentono, viene effettuata nell'ambito del quadro di garanzie che l'ordinamento prevede e sotto la vigilanza della Polizia di Frontiera che ha l'onere di non consentire l'accesso degli stranieri sprovvisti di regolare titolo. Poiché lo straniero non è considerato come entrato nel territorio nazionale, il provvedimento di respingimento alla frontiera non comporta alcuna forma di divieto di reingresso, né comporta la segnalazione – ai fini della non ammissione futura – nel Sistema d'Informazione Schengen: pertanto lo straniero respinto alla frontiera per difetto di taluno dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio nazionale, può in qualsiasi momento successivo fare regolare ingresso, a condizione che sia in possesso dei requisiti in precedenza mancanti.

L'argomento in trattazione certamente necessita di ulteriori riflessioni e si esprime apprezzamento per le iniziative che il Garante vorrà adottare presso gli Organi parlamentari.

Per gli aspetti riguardanti le condizioni materiali di temporanea ospitalità (disponibilità di spazi, cibo, contatti con l'esterno ecc.) a supporto degli stranieri in attesa dell'esecuzione del respingimento e, segnatamente, ai rilievi sollevati da Garante, si comunica quanto segue.

Se la Polizia di Frontiera ha il compito di impedire l'ingresso in territorio nazionale degli stranieri in assenza dei requisiti richiesti, la cui inottemperanza costituirebbe una violazione dell'*acquis* di Schengen, per ciò che attiene alla disponibilità ed idoneità dei locali, la competenza risulta in capo al Gestore aeroportuale che, ex art. 705 Codice della Navigazione, ha l'onere di amministrare e gestire le infrastrutture aeroportuali.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Pertanto, nel prendere atto delle raccomandazioni fornite da codesto Ufficio in merito alla necessità di adeguare agli standard internazionali i locali utilizzati per le persone respinte, con particolare riferimento al rispetto della parità di genere, sarà cura di questa Direzione Centrale sensibilizzare sull'argomento i Gestori dell'aeroporto di Fiumicino e di Malpensa.

Per gli aspetti concernenti le garanzie di libertà, di comunicazione con il mondo esterno, del diritto di avvalersi di un avvocato e per la presenza di mediatori culturali per le persone trattenute nei locali di attesa delle zone di transito dei valichi di frontiera, si prende atto delle raccomandazioni di codesto Garante.

In proposito, tenuto conto dei principi afferenti il rispetto sia del diritto alla *privacy* e sia della *security* aeroportuale, quest'ultima disciplinata da una ricca, dettagliata e rigida normativa unionale e nazionale, si informa che quanto già attualmente realizzato nei locali presso gli aeroporti in parola in termini di disponibilità di telefoni pubblici, di vitto, di un alloggio dignitoso che rispetti la parità di genere, verrà ulteriormente migliorato ed incrementato come già di seguito si sta procedendo.

Allo stato, presso l'aeroporto di Fiumicino, le persone poste in stato di respingimento – nell'attesa del primo volo utile – vengono allocate nelle diverse aree di sosta o nei locali appositamente allestiti per assicurarne la vigilanza, in base alla motivazione posta alla base del provvedimento ed al conseguente livello di rischio attribuito alla persona interessata, valutato accuratamente, caso per caso.

All'interno dei locali e delle aree di sosta, oltre ai fondamentali bisogni fisiologici, viene assicurato alle persone:

- l'utilizzo dei mezzi di comunicazione personali (telefono mobile, *tablet*, ecc.);
- l'accesso all'utilizzo di un telefono qualora le persone ne siano sprovviste (per contattare i propri familiari, il difensore, o la persona che garantisce in ordine ai mezzi di sostentamento, in caso di invito);
- l'informazione sugli strumenti di protezione previsti dall'ordinamento, attraverso il materiale informativo multilingue e gli opuscoli esposti all'interno delle sale;
- l'accesso all'assistenza medica attraverso il presidio sanitario dell'aeroporto, in caso di malore o di cure;
- l'accesso al difensore, anche con la possibilità di incontro del medesimo;
- l'accesso all'informazioni in generale, attraverso i contenuti trasmessi sulla TV pubblica (Sky TG 24, ecc.).

Come anticipato, per implementare ulteriormente l'assistenza fornita alle persone interessate dai provvedimenti di respingimento, l'Ufficio di Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Fiumicino, ha recentemente intrapreso ulteriori iniziative – sia con le Compagnie di navigazione aerea sia con la Società "Aeroporti di Roma" – rivolte ad ottenere:

- una migliore dotazione di effetti lettereci, al fine di assicurare a ciascuna persona un kit individuale (composto da lenzuola, coperta, cuscino e asciugamani, del tipo usa e getta) per il riposo nelle ore notturne e per la migliore cura dell'igiene personale;
- sostituzione dei lettini attuali con altri di nuovo tipo, maggiormente confortevoli;
- l'implementazione dell'offerta per l'intrattenimento, attraverso la dotazione di *tablet* ad uso comune, libri, riviste e periodici nazionali e internazionali (nelle lingue di uso più comune);



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

- l'installazione di un ulteriore distributore automatico di cibi e bevande, utilizzabile anche con carta di credito/debito;
- l'installazione di un ulteriore televisore a grande schermo;
- l'installazione di un ripetitore *wi-fi* per consentire l'utilizzo dei dispositivi mobili multimediali senza oneri;
- l'installazione di una cabina per fumatori da 4 posti.

Analogamente, presso lo scalo aereo di Malpensa, i locali sono appropriati ed idonei ad ospitare, secondo i parametri stabiliti dallo stesso Garante sino a 21 persone. La sala comune si estende su un'area di 147 mq mentre gli spazi adibiti a dormitorio sono rispettivamente per gli uomini di 25 mq e di 20 mq per le donne. L'illuminazione dei locali è regolabile secondo l'intensità desiderata dalle persone che vi permangono.

In sintesi la sala è articolata in una zona dormitorio, distinta per uomini e donne, con servizi igienici separati, dotati oltre che dei sanitari presenti nelle altre toilette dell'aeroporto, anche di lavapiedi e docce.

Nella sala comune di attesa sono collocate sedie e poltrone *sceslong*, in parte allestita con tavoli e sedie per consentire la consumazione dei pasti. Sempre in questa area comune sono presenti due macchinette erogatrici di cibi e bevande, calde e fredde, rifornite quotidianamente, nonché quattro telefoni pubblici e una macchina cambia monete.

I dispositivi telefonici mobili, eventualmente in possesso del passeggero respinto, vengono consegnati al personale di vigilanza per poi essere restituiti al momento dell'imbarco. A questi ultimi viene assicurata, comunque, la possibilità di comunicare mediante il telefono in dotazione al personale preposto alla vigilanza in caso di guasto del telefono pubblico o di non disponibilità di danaro, garantendo, in toto, il diritto della persona a comunicare senza alcun impedimento.

All'interno della sala comune è stata ricavata anche una sala fumatori.

Per ciò che attiene ai dormitori in ognuno sono presenti delle brandine, fornite dalla Società di Gestione aeroportuale utilizzate per i passeggeri in caso di situazioni emergenziali. Ogni brandina dispone di una coperta e di un cuscino confezionati, consegnate singolarmente a ciascun respinto che, una volta utilizzati, vengono versati in un contenitore di raccolta per essere poi destinati a sanificazione.

Per quanto attiene l'erogazione dei pasti (colazione, pranzo e cena), il vitto è a carico delle Compagnie aeree che hanno effettuato il trasporto del passeggero, che si avvalgono della società *My Chef* che all'interno dell'aeroporto gestisce numerosi punti di ristorazione. I pasti che vengono forniti ai respinti provengono dai predetti esercizi e sono confezionati in modo da assicurarne il trasporto. All'atto della presa in carico a ciascun passeggero respinto viene chiesto se, per ragioni di intolleranza o appartenenza religiosa, non possano consumare determinati alimenti.

I bagagli a mano delle persone respinte vengono riposti, per motivi di sicurezza, in appositi armadi situati all'ingresso, in prossimità della postazione destinata agli operatori di polizia preposti alla vigilanza, mentre i bagagli da stiva sono custodi presso l'ufficio *lost and found* in attesa di essere riavviati, unitamente al titolare, sul volo di ritorno. In caso di richiesta da parte della persona respinta, il bagaglio a mano viene messo a disposizione da parte dell'operatore di polizia che effettua la vigilanza, mentre per quello da stiva è il personale dell'ufficio del *lost and found* che si occupa di recapitarlo al passeggero a seguito di segnalazione dall'operatore di polizia.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

Per la gestione delle necessità sanitarie, rileva la presenza nelle 24 ore di personale medico del locale pronto soccorso che, a seguito di recenti accordi, effettua due volte al giorno una visita presso la sala respinti.

In ultimo, si rappresenta che dal 5 agosto scorso, presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera di Malpensa, sono presenti tre mediatori culturali in grado di interagire nelle lingue ucraino, russo, inglese, arabo, curdo iracheno, farsi, urdu, punjabi, hindi e greco.

Nella disamina delle questioni e raccomandazioni evidenziate dal Garante non è stato ancora trattato il caso dello scalo marittimo di Civitavecchia. Questo perché il sistema marittimo consente un affidamento immediato del cittadino straniero respinto alla Compagnia di navigazione che ha l'onere di ricondurlo nel Paese di provenienza, poi perché riguarda cittadini stranieri di nazionalità soltanto tunisina, ed, infine, perché per il volume dei respinti (3 per l'anno 2018) la situazione non pare assolutamente raffrontabile con i due scali aerei di cui si è trattato.

In merito alle raccomandazioni del Garante si informa che verrà interessato il Provveditorato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, titolare dello stabile che ospita gli Uffici della Polizia di Frontiera di Civitavecchia affinché effettui i lavori di messa a norma della camera di sicurezza secondo le suddette raccomandazioni.

Allo stato, tuttavia, si è già provveduto ad installare un pulsante per le chiamate di emergenza e sono state fornite al personale dipendente delle disposizioni dettagliate concernenti la corretta compilazione e tenuta del registro degli arrestati.

In ultimo, con riferimento ai rilievi espressi da codesto Garante in merito alla notifica in frontiera della revoca del titolo di soggiorno e immediata susseguente riammissione, si rinvia a quanto già espresso da questo Ufficio con nota 400A/134372 dell'8 ottobre 2019.

IL DIRETTORE CENTRALE

Bontempi

ROVADN/00