



*Garante Nazionale  
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

**RAPPORTO SULLE VISITE AI LOCALI IN USO ALLE FORZE DI POLIZIA PRESSO ALCUNI VALICHI DI FRONTIERA  
(gennaio – febbraio 2019)**

In ottemperanza al proprio mandato di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014 n. 10, modificato dall'articolo 1 comma 317 della Legge 28 dicembre 2015 n. 208 e in ottemperanza altresì delle previsioni di cui agli articoli 17-23 del Protocollo opzionale ONU alla Convenzione contro la tortura (Opcat), ratificato dall'Italia con legge 195/2012, il Garante nazionale ha effettuato alcune visite ai locali presenti presso i valichi di frontiera di:

Civitavecchia, porto,  
Roma Fiumicino, aeroporto,  
Milano Malpensa, aeroporto.

## **1. PREMESSA**

Le visite condotte erano dirette a verificare le procedure e gli ambienti utilizzati per la permanenza delle persone straniere dichiarate prive del permesso di fare ingresso nel territorio italiano e pertanto respinte in forza dell'articolo 10 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (d'ora in poi Testo unico Imm.).

In sede di applicazione la norma solleva una serie di criticità relative ai diritti fondamentali delle persone nei cui confronti trova applicazione.

Il citato articolo 10 dispone, infatti, che la Polizia di frontiera respinga un cittadino straniero presente ai valichi di frontiera che risulti privo dei requisiti richiesti dalla legge per fare ingresso nel territorio italiano e pone in capo al vettore – che ha condotto il cittadino straniero in frontiera – la responsabilità di prenderlo immediatamente in carico e di ricondurlo nello Stato di provenienza o in quello che ha rilasciato il permesso di viaggio eventualmente in suo possesso.

Dello stesso tenore il cosiddetto “Codice frontiere Schengen” (*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*) che nell'Allegato A “Modalità per il respingimento alla frontiera” dispone che l'autorità locale ordini «al vettore di riprendere a proprio carico il cittadino del paese terzo in questione e trasferirlo immediatamente nel paese terzo dal quale è stato trasportato, o nel paese terzo che ha rilasciato il documento che consente di attraversare la frontiera o in qualsiasi altro paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione». Contestualmente a tale obbligo, il “Codice frontiere Schengen” stabilisce la responsabilità dell'autorità locale di adottare, fino al momento della riconduzione, «le misure necessarie, nel rispetto del diritto nazionale e tenendo conto delle circostanze locali, allo scopo di impedire l'ingresso illecito dei cittadini di paesi terzi respinti».

Il combinato disposto di tali previsioni, che stabiliscono l'obbligo del vettore di ricondurre all'estero il cittadino respinto e la responsabilità dell'autorità di frontiera di impedirne il suo accesso nel territorio

nazionale fino all'effettivo trasferimento, può determinare nella prassi applicativa un impatto rilevante sui diritti fondamentali del passeggero respinto.

Il provvedimento di respingimento immediato di per sé non implicherebbe la privazione della libertà personale del cittadino straniero ma semplicemente l'obbligo di rispettare un divieto che incide sulla sua libertà di circolazione.

Può, tuttavia, determinarsi la situazione di chi, dopo aver ricevuto la notifica del respingimento, si trovi a dover permanere, su disposizione della Polizia di frontiera, all'interno di appositi locali di attesa della zona di transito del valico di frontiera, fintantoché la compagnia aerea o di navigazione non sia effettivamente pronta a eseguire il suo trasferimento nello Stato di partenza.

Come esplicitamente previsto dalla legge, è un'operazione che dovrebbe essere svolta all'insegna della massima celerità. A riprova il fatto che in altre ipotesi - quando in cui non sia possibile eseguire con immediatezza il respingimento (e l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera) - può essere disposto il trattenimento del cittadino straniero ai sensi dell'articolo 14 del Testo unico Immigrazione. Tuttavia, nella prassi si registrano alcune frontiere aeree o portuali dove il respingimento effettivo del cittadino straniero presente ai valichi di frontiera non avviene immediatamente e le persone straniere destinatarie di una tale misura possono trovarsi "bloccate" per giorni presso i locali della zona di transito, sotto la costante sorveglianza delle Forze di Polizia, ad attendere il volo/traghetto di ritorno. In altri casi, come sarà specificato, il tempo che precede l'effettivo ritorno nello Stato di provenienza viene trascorso in luoghi diversi dal valico di frontiera ma sempre in una situazione di costante assoggettamento e sotto la responsabilità del vettore. I tempi di permanenza presso i locali della zona di transito o in altri luoghi dipendono generalmente dai piani delle partenze dei vettori cui compete il ritorno nel Paese di rinvio.

Tali situazioni configurano una privazione *de facto* della libertà personale, su cui il Garante nazionale, alla stregua di altri Organismi sovranazionali di controllo come il Comitato per la prevenzione della tortura<sup>1</sup>, è chiamato a esercitare il proprio mandato ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat). A tal fine, si rammenta che «[...] per privazione della libertà si intende ogni forma di detenzione o imprigionamento o collocazione di una persona in un luogo sotto custodia che non le sia consentito lasciare volontariamente, su ordine di un'autorità giudiziaria, amministrativa o di altro tipo». (articolo 4, paragrafo 2 Opcat).

La Corte EDU in molteplici pronunce ha ritenuto applicabile l'articolo 5 della Convenzione in tali casi, considerando che la permanenza di cittadini stranieri nella zona di transito può comportare privazione della libertà se non è accompagnata da adeguate garanzie per le persone che ne sono oggetto e se si prolunga in maniera eccessiva (*Amuur c. Francia*, sentenza del 25 giugno 1996, *Riad and Idiab c. Belgio* sentenza del 24 gennaio 2008). Inoltre, ha precisato la Corte, l'astratta possibilità per il cittadino straniero di lasciare volontariamente il territorio dello Stato e riacquistare conseguentemente la propria libertà non esclude la privazione della sua libertà dovendo essere valutata concretamente la sua effettiva capacità di allontanarsi (*Amuur c. Francia*, sentenza del 25 giugno 1996).

---

<sup>1</sup>Da l'Estratto dal 7° Rapporto Generale del CPT, pubblicato il 1997: "«il CPT ha sempre sostenuto che il rimanere in un transito o zona "internazionale", a seconda dalle circostanze, equivale a una privazione della libertà nel significato dell'Articolo 5 (1)(f) della Convenzione europea dei Diritti Umani e che, di conseguenza, tali zone ricadono nel mandato del Comitato. La sentenza depositata il 25 giugno 1996 della Corte europea dei Diritti Umani sul caso di Amour contro la Francia può essere considerata come una conferma di tale punto di vista. In quel caso, che riguarda quattro richiedenti asilo tenuti nella zona di transito dell'aeroporto Orly di Parigi per 20 giorni, la Corte ha stabilito che "Il mero fatto che sia possibile per i richiedenti asilo lasciare volontariamente il paese dove vorrebbero rifugiarsi non può escludere una restrizione della libertà..." e sostiene che "tenere i richiedenti nella zona di transito...è equisvalso nella pratica, considerate le restrizioni subite, a una privazione della libertà".»

## **2. SCALI AEREI DI ROMA FIUMICINO E MILANO MALPENSA**

Le visite sono state realizzate nelle date di seguito indicate:

- Scalo aereo di Roma Fiumicino, 15 gennaio 2019
- Scalo aereo di Milano Malpensa, 1 febbraio 2019

Il giorno 15 gennaio la delegazione era composta da Mauro Palma e Daniela de Robert, rispettivamente Presidente e componente del Collegio del Garante nazionale, da Massimiliano Bagaglini ed Elena Adamoli, componenti dell'Ufficio del Garante nazionale e da Maria Donatella Laricchia in qualità di esperta del Garante nazionale.

L'1 febbraio la delegazione era composta da Emilia Rossi, componente del Collegio del Garante nazionale, da Massimiliano Bagaglini ed Elena Adamoli, componenti dell'Ufficio del Garante nazionale e da Salvatore Fachile in qualità di esperto del Garante nazionale nell'ambito del progetto "Fami. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati".

Il Garante nazionale ringrazia per la collaborazione assicurata nel corso delle visite, in particolare, i responsabili, dott.ssa Rosa Tabarro, Dirigente dell'Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Roma Fiumicino, dott.ssa Giuseppina Petecca, Dirigente dell'Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa e i relativi staff.

### **2.1 Informazioni generali**

Nel corso delle visite sono stati acquisiti alcuni dati utili a comprendere la portata del fenomeno e le implicazioni che la normativa sui respingimenti può produrre rispetto alla sfera dei diritti soggettivi delle persone respinte presso i valichi di frontiera aeroportuali visitati.

Nella pratica, la Polizia svolge i controlli previsti dal "Codice frontiere Schengen" verificando i documenti di chiunque attraversi la frontiera in base ai criteri, a seconda dei casi, stabiliti per i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione o a quelli più approfonditi relativi ai cittadini di paesi terzi (articolo 8 del "Codice frontiere Schengen"). In tale ultimo caso, i passeggeri vengono condotti in un luogo specifico diverso da quello in cui sono effettuate le verifiche sulla generalità dei passeggeri (cosiddette verifiche di prima linea) per essere sottoposte a controlli supplementari (cosiddette "verifiche di seconda linea").

In esito all'istruttoria effettuata nel corso delle "verifiche di seconda linea", le persone che non soddisfano i requisiti d'ingresso<sup>2</sup> ricevono, come già detto, un provvedimento di respingimento cui consegue, da un lato, l'obbligo del vettore di prendere in carico e ricondurre il passeggero nello Stato di provenienza (o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio), dall'altro, la responsabilità delle autorità di impedire il suo ingresso nel territorio italiano.

Nell'ambito delle misure dirette a far valere il divieto di ingresso, nelle more dell'effettivo allontanamento da parte del vettore, si sottolinea nuovamente che può verificarsi che la Polizia di frontiera disponga la permanenza dei passeggeri respinti presso determinati locali all'interno della zona di transito del valico di frontiera.

---

<sup>2</sup> Può essere, per esempio, contestata la mancanza di un regolare visto di ingresso o la carenza dei requisiti finanziari necessari per il sostentamento durante il periodo di permanenza in Italia programmato; oppure l'utilizzo di documenti falsi.

La Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Roma Fiumicino nel 2017 ha respinto complessivamente 2.368<sup>3</sup> cittadini stranieri, mentre nel 2018 il numero è salito a 2.415<sup>4</sup>.

Nel corso del 2017 complessivamente 135 persone non ammesse a fare ingresso nel territorio italiano sono rimaste nell'area di transito all'interno delle sale d'attesa in uso alla Polizia di frontiera dello scalo per un periodo pari o superiore a tre giornate. Nel 2018 il numero delle persone transitate in tali locali per un periodo pari o superiore a tre giornate è salito a 260, di cui<sup>5</sup>:

- 157 persone: 3 giorni di permanenza,
- 80 persone: 4 giorni di permanenza,
- 7 persone: 5 giorni di permanenza,
- 8 persone: 6 giorni di permanenza,
- 8 persone: 7 giorni di permanenza.

Il giorno della visita (15 gennaio 2019) presso i locali d'attesa per le persone destinatarie di un provvedimento di respingimento erano presenti 11 uomini e due donne.

Alcune di loro, in base al piano delle partenze della Compagnia aerea che li aveva in carico, avrebbero dovuto trascorrere in detti locali 5 notti come nel caso del Sig. S.Z. di nazionalità montenegrina presentatosi in frontiera il 12 gennaio e che sarebbe stato imbarcato nel volo di ritorno il 16 gennaio.

La Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa, invece, nel 2017 ha respinto 2.211<sup>6</sup> persone straniere e 2.111<sup>7</sup> nel 2018. Nel corso del 2018, 333 persone non ammesse a fare ingresso nel territorio italiano sono rimaste nell'area di transito all'interno delle sale d'attesa in uso alla Polizia di frontiera dello scalo per un periodo pari o superiore a tre giornate. Di queste 333, nello specifico<sup>8</sup>:

- 204 persone: 3 giorni di permanenza,
- 98 persone: 4 giorni di permanenza,
- 8 persone: 5 giorni di permanenza,
- 17 persone: 6 giorni di permanenza,
- 3 persone: 7 giorni di permanenza,
- 3 persone: 8 giorni di permanenza.

---

<sup>3</sup> In ordine decrescente le nazionalità dichiarate relative alle persone respinte nel caso di numero superiore a 50: Albania (547), Moldavia (286), Brasile (121), Ucraina (106), Cina (104), Egitto (57), Iran (56), Marocco (52), India (51) [fonte Ufficio Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Roma Fiumicino].

<sup>4</sup> In ordine decrescente le nazionalità dichiarate relative alle persone respinte nel caso di numero superiore a 50: Albania (386), Moldavia (217), Brasile (207), Georgia (186), Ucraina (145), Egitto (116), Marocco (92), Cina (84), Algeria (72), India (59) [fonte Ufficio Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Roma Fiumicino].

<sup>5</sup> Dati forniti dall'Ufficio Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Roma Fiumicino.

<sup>6</sup> In ordine decrescente le nazionalità dichiarate relative alle persone respinte nel caso di numero superiore a 50: Albania (1.057), Georgia (139), Cina (90), Brasile (81), Egitto (81), Moldavia (74), Senegal (51) [fonte Ufficio Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa].

<sup>7</sup> In ordine decrescente le nazionalità dichiarate relative alle persone respinte nel caso di numero superiore a 50: Albania (963), Georgia (212), Cina (71), Brasile (69), Moldavia (69), Egitto (52), India (51) [fonte Ufficio Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa]. Secondo quanto riferito dai responsabili della Polizia di frontiera di Milano Malpensa, tra le nazionalità maggiormente respinte i respingimenti più problematici riguardano i cittadini georgiani poiché tra Milano Malpensa e Kutaisi vi sono solo due collegamenti a settimana. In termini assoluti, comunque, i respingimenti più problematici riguardano le persone provenienti da Santo Domingo, Cuba e Uzbekistan poiché vi è un solo collegamento a settimana.

<sup>8</sup> Dati forniti dall'Ufficio Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa.

Il giorno della visita (1° febbraio) all'interno dei locali d'attesa per le persone destinatarie di un provvedimento di respingimento erano presenti 6 uomini, tra i quali uno che aveva fatto ingresso il 28 gennaio.

## **2.2 Privazione *de facto* della libertà personale dei cittadini stranieri nelle "sale di attesa" presso i valichi di frontiera e profili di criticità rispetto all'articolo 5 CEDU paragrafo 1 e 13 della Costituzione**

Il relativamente vasto raggio d'azione lasciato alla Polizia di frontiera nell'impedire l'ingresso delle persone respinte può rischiare di determinare l'adozione di disposizioni incidenti sulla loro libertà personale al di fuori dei casi e del quadro di garanzie che l'ordinamento prevede.

Secondo quanto riferito al Garante nazionale, di prassi, la Polizia di frontiera valuta concretamente le misure da adottare per prevenire l'ingresso illecito delle persone respinte e, a seconda dei casi, dispone la loro permanenza o presso i locali di attesa (regola generalmente applicata) o nell'ambito dell'ampia area transiti ove possono beneficiare di una ben più ampia libertà di movimento (regola per nuclei familiari con minori o per soggetti appartenenti a categorie vulnerabili). La diversa allocazione può essere altresì determinata dalla disponibilità dei locali.

La condizione delle persone che si trovano impossibilitate a fare ingresso nel territorio italiano in quanto destinatarie di un provvedimento di respingimento e obbligate, su disposizione della Polizia di frontiera, a permanere presso appositi locali della zona di transito degli scali aeroportuali - per un periodo di tempo che varia in base alla disponibilità di collegamenti con la località di provenienza<sup>9</sup> - configura una situazione di privazione *de facto* della libertà personale che non appare avere base legale nel nostro ordinamento.

La destinazione funzionale a *luoghi di trattenimento* di detti locali è chiaramente indicata dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (Cpt) nel proprio Rapporto sulla visita effettuata alla zona di transito dell'aeroporto di Roma Fiumicino a giugno 2017 ed è confermata dallo stesso Governo italiano che nella risposta fornita il 5 marzo 2018 non oppone alcuna obiezione alla qualificazione di *holding facilities* indicata dall'organismo europeo di garanzia nel proprio resoconto<sup>10</sup>.

Ai cittadini stranieri non è infatti consentito allontanarsi volontariamente da detti locali, posti sotto la continua e diretta sorveglianza della Polizia. Al loro interno, sia nel caso dell'aeroporto di Roma Fiumicino, sia nel caso dell'aeroporto di Milano Malpensa, vi è un posto di guardia da cui la Polizia sorveglia costantemente, a vista e attraverso un sistema di telecamere, persone e ambienti (con ovvia esclusione dei servizi igienici). All'aeroporto di Milano Malpensa la delegazione ha anche potuto constatare che in caso di necessità gli operatori di Polizia di turno all'interno dei locali possono attivare l'intervento urgente di una squadra di supporto attraverso un sistema di allarme che invia un segnale al personale in servizio negli altri Uffici di Polizia del "Polo frontiera".

---

<sup>9</sup> In base a quanto riportato dalla Polizia di frontiera di Roma Fiumicino, la causa del maggior numero di giorni di permanenza in aeroporto può dipendere dai tempi di acquisizione dell'accettazione da parte delle autorità di frontiera straniere nei casi di riammissione o, ancora, dal rifiuto di imbarco con il primo volo utile, con conseguente necessità di predisporre un nuovo respingimento con scorta. Ipotesi quest'ultima – deve essere evidenziato – che in assenza delle prescritte garanzie di legge (in particolare il controllo giurisdizionale conformemente all'articolo 13 della Costituzione come interpretato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 105/2001, 222/2004 e 275/2017) apparirebbe di dubbia legittimità.

<sup>10</sup> Rapporto del CPT e relativa risposta del Governo Italiano sono disponibili sul sito del CPT all'indirizzo web <https://www.coe.int/en/web/cpt/italy>

Inoltre, come sarà più specificatamente indicato, non vi è possibilità di ricevere visite dal mondo esterno anche per effetto delle regole vigenti per le aree di transito degli scali aeroportuali che limitano l'accesso esclusivamente a chi sia un passeggero o debba farvi ingresso per ragioni di servizio.

Dai colloqui avuti nel corso della visita con i responsabili della Polizia di frontiera è emersa la concezione che la zona di transito degli aeroporti sia una sorta di "area sterile" che per certi versi non può (ancora) essere considerata territorio italiano dovendo ritenersi che le persone ivi presenti non abbiano ancora fatto accesso al territorio nazionale, fintantoché non siano autorizzate dalla Polizia. Ne deriverebbe una disciplina speciale per tali zone a tutti gli effetti sotto la totale responsabilità della Polizia italiana, ma per certi versi giuridicamente "oltre frontiera".

Pur comprendendo la necessità di un simile artificio, al fine di non vanificare il potere di controllo che lo Stato esercita sui propri confini, non può determinarsi un'area di limbo giuridico all'interno del territorio nazionale ove i diritti fondamentali delle persone risultano sospesi<sup>11</sup>. Al contrario, l'articolo 2 del Testo Unico Immigrazione chiaramente stabilisce che «Allo 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».

In merito alla possibilità degli Stati di limitare la libertà delle persone straniere nell'ambito del controllo dell'immigrazione, la Corte EDU ha precisato che in base all'articolo 5 paragrafo 1 della CEDU gli Stati godono del potere di detenere un individuo al fine di impedirgli di entrare irregolarmente nel territorio dello Stato ma «[...] tale detenzione deve essere compatibile con la finalità generale dell'articolo 5, che è proteggere il diritto alla libertà e assicurare che nessuno sia spogliato della sua libertà in modo arbitrario» (*Saadi c. Regno Unito*, sentenza 29 gennaio 2008).

La conformità al diritto interno è il parametro essenziale utilizzato dalla Corte EDU nei propri giudizi sui casi di presunta violazione dell'articolo 5 della Convenzione: l'unica forma di trattenimento in frontiera del cittadino straniero in situazione irregolare disciplinata dall'ordinamento italiano è contenuta nell'articolo 13, comma 5 bis del Testo unico Immigrazione introdotto dal decreto legge 5 ottobre 2018 n. 113 per l'esecuzione di un provvedimento di espulsione. Come è noto, la norma dispone, in presenza di determinate condizioni e comunque previa autorizzazione del giudice della convalida, «...la permanenza, in locali idonei presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le quarantotto ore» del cittadino straniero in fase di esecuzione di un provvedimento di espulsione. Al di fuori di tale ipotesi di trattenimento - prevista ai fini dell'allontanamento del soggetto espulso dal territorio- la privazione della libertà in frontiera del cittadino straniero in situazione di irregolarità non trova disciplina nella normativa nazionale, che si limita ad assegnare alla Polizia il potere di negarne e di impedirne materialmente l'ingresso nel territorio italiano senza, tuttavia, prevedere la sua facoltà di ricorrere a misure restrittive della sua libertà personale. A tal proposito, come indicato in premessa, si evidenzia che il Codice frontiere Schengen stabilisce la responsabilità dell'autorità locale di adottare - fino al momento della loro riconduzione nel Paese di rinvio - le misure necessarie a impedire l'ingresso illecito dei cittadini di paesi terzi respinti ma rinvia necessariamente al diritto nazionale la disciplina delle modalità di esercizio di un tale potere/dovere. In assenza di disciplina, di fatto, è lasciata alla Polizia di frontiera un'ampia discrezionalità di decidere caso per caso le misure applicabili.

Va altresì considerato che la previsione di cui all'articolo 14 del Testo unico Immigrazione in base alla quale, nei casi in cui non sia possibile dare corso con immediatezza al respingimento (ed espulsione) mediante accompagnamento alla frontiera, possa essere disposto il trattenimento del cittadino straniero, dovrebbe

---

<sup>11</sup> «Contracting States have the undeniable sovereign right to control aliens' entry into and residence in their territory. The Court emphasises, however, that this right must be exercised in accordance with the provisions of the Convention, including Article 5» (*Amuur c. Francia*, sentenza del 25 giugno 1996).

indurre ad escludere la possibilità della sua permanenza forzata in frontiera nell'attesa della preparazione del rinvio. Pur trattandosi di due fattispecie diverse, l'una finalizzata a impedire al migrante l'ingresso irregolare nel territorio dello Stato (respingimento in frontiera), mentre l'altra diretta a garantire l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento di una persona che vi ha fatto ingresso (respingimento cosiddetto differito), possono entrambe avere effetto sulla libertà personale e devono pertanto garantire in egual misura, ai sensi dell'articolo 5 della CEDU, la tutela dell'individuo da qualsiasi lesione arbitraria dei pubblici poteri al suo diritto alla libertà<sup>12</sup>. In altre parole, se non è possibile dare corso con immediatezza al respingimento immediato dovrebbero valere le medesime garanzie dettate dalla legge per il respingimento differito.

È compito del Garante nazionale rammentare che proprio in relazione al trattenimento di alcuni cittadini tunisini respinti ai sensi dell'articolo 10, comma 2 del Testo unico Imm. la Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 5 CEDU ritenendo che la norma relativa al respingimento non potesse costituire la base legale della privazione della libertà che i ricorrenti avevano patito prima del loro effettivo allontanamento<sup>13</sup>.

Configurando pertanto una situazione di privazione della libertà *de facto*, non disciplinata dall'ordinamento e quindi priva delle garanzie stabilite dalla legge per i casi di privazione della libertà, la permanenza forzata delle persone respinte presso i locali di attesa degli scali aeroportuali pone un problema di conformità con l'articolo 13 della Costituzione e con l'articolo 5 della Convenzione europea per i diritti umani. Nel richiamare la condanna che la Corte EDU nel caso *Khlaifia c. Italia* (sentenza della Grande Camera del 15 dicembre 2016) ha già pronunciato nei confronti del nostro Paese per la violazione del diritto alla libertà dei cittadini stranieri ricorrenti, il Garante nazionale raccomanda

**1. che venga urgentemente disciplinata con una fonte normativa primaria la permanenza delle persone all'interno delle sale d'attesa presso i valichi di frontiera e che siano riconosciute le garanzie sostanziali e procedurali previste dalla legge nei casi di privazione della libertà personale.**

A tal fine, poiché quanto raccomandato coinvolge la responsabilità legislativa, il Garante nazionale invierà il presente Rapporto anche ai Presidenti di Camera e Senato. Tuttavia, nelle more di adozione di un'apposita regolazione normativa, il Garante nazionale raccomanda

**2. che per accogliere temporaneamente le persone respinte all'accesso nel territorio italiano siano adottate soluzioni che tutelino i loro diritti fondamentali, incluso quello a dignitose condizioni materiali di temporanea ospitalità e alla piena informazione sugli strumenti protettivi previsti dall'ordinamento italiano, al fine di tutelare dal possibile *refoulement* nonché di garantire l'accesso alla richiesta di asilo.**

---

<sup>12</sup> «...il principio in base al quale la detenzione non deve essere arbitraria va applicato alla detenzione di cui alla prima parte [arresto o detenzione per impedire a una persona di entrare illegalmente nel territorio] dell'articolo 5 paragrafo 1 (f) allo stesso modo in cui si applica alla seconda parte [arresto o detenzione di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione]» (*Saadi c. Regno Unito*, sentenza del 29 gennaio 2008).

<sup>13</sup> «100. La Corte ha poi esaminato la questione di stabilire se una tale base potesse essere ravvisabile nell'articolo 10 del decreto legislativo n.286 del 1998 (paragrafo 33 supra). Tale disposizione prevede il respingimento con accompagnamento alla frontiera, tra l'altro, degli stranieri che sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso. La Corte non vede in ciò alcun riferimento a un trattenimento o ad altre misure privative della libertà che possano essere adottate nei confronti dei migranti interessati. Il Governo, del resto, non lo contesta. 101. In queste circostanze, la Corte non vede in che modo l'articolo 10 sopra citato avrebbe potuto costituire la base giuridica del trattenimento dei ricorrenti» (*Khlaifia e altri contro Italia*, sentenza del 15 dicembre 2016).

### 2.3 Condizioni materiali

La configurazione degli spazi dedicati alla permanenza delle persone respinte nei due scali aeroportuali appare simile: trattasi di ampi *open space* su cui 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. In entrambi i casi gli ambienti non dispongono di luce e aria naturale in quanto privi di finestre, né dispongono di un'area esterna utilizzabile dagli ospiti; le stanze di pernottamento sono attrezzate con brandine da campo; i pasti sono a carico delle compagnie aeree interessate, che forniscono anche coperte e nel caso di Milano Malpensa pure cuscini (né a Roma né a Milano vengono forniti effetti lettereschi e kit personale).

Per quanto riguarda l'aeroporto di Roma Fiumicino, secondo quanto riferito alla delegazione dalla Dirigente della Polaria, recentemente vi è stato un grosso investimento nell'adeguamento dei locali in particolare sotto il profilo dell'ampliamento degli spazi che oggi coprono una superficie di 250 mq. Al corpo centrale - ove si trovano collocati un televisore, alcune sedie e distributori di snack e bevande - sono annessi due locali adibiti a stanze di pernottamento, una stanza blindata e i bagni muniti di doccia. Al momento della visita solo uno dei due locali di pernottamento disponibili era attrezzato e utilizzato come dormitorio, ospitante sia le due donne, sia gli undici uomini, in una modalità necessariamente promiscua<sup>14</sup>. Il locale, arredato con brandine da campo (12 al momento della visita), è peraltro di modeste dimensioni per cui le brandine risultavano posizionate in maniera piuttosto ravvicinata.

Con riferimento alla specifica richiesta di chiarire per quale motivo i due locali dedicati al pernottamento non fossero entrambi in uso, in modo da ospitare separatamente uomini e donne e garantire la dovuta riservatezza, è stato riferito che il secondo locale viene allestito solo in caso di un numero elevato di ingressi femminili.

Secondo quanto riportato al Garante, la citata stanza ben chiusa cui si accede direttamente dall'*open space* è utilizzata quando vi è necessità di ospitare soggetti pericolosi o turbolenti. È dotata di una parete a vetro che consente una visione completa dell'ambiente da parte di chi si trovi all'esterno ed è priva di un bagno interno. Malgrado al momento della visita fosse vuota, il Garante non può esimersi dall'esprimere preoccupazione per la presenza di un tale ambiente che in caso di utilizzo è destinato ad amplificare notevolmente la costrizione intrinsecamente esercitata nei confronti di persone di cui la legge – si ribadisce ancora una volta – limita esclusivamente la libertà di circolazione.

L'intero ambiente è illuminato da luci artificiali la cui intensità può essere regolata.

All'aeroporto di Milano Malpensa il locale dedicato alla permanenza delle persone respinte, denominato "Imola 21", copre un'ampia superficie composta da un corpo centrale su cui sono posizionati alcuni tavoli e sedie, una stanza adibita a dormitorio maschile, un'altra a dormitorio femminile, una saletta fumatori e i bagni muniti di doccia. L'intero ambiente è illuminato da luci artificiali ad intensità regolabile che appaiono insufficienti ad illuminare adeguatamente, in particolare, l'ampio corpo centrale. Anche il sistema d'areazione appare inadeguato poiché si respira un'aria pesante e carente di ossigeno. Per le famiglie, cui in ogni caso viene comunque data la possibilità di circolare liberamente all'interno dell'area transiti dello scalo aeroportuale<sup>15</sup>, vi è uno spazio separato costituito da un locale di pernottamento e un piccolo disimpegno con alcuni giocattoli.

---

<sup>14</sup> Una delle due ospiti ha assicurato la delegazione circa la sua funzione protettiva rispetto all'altra, ben più giovane, in un ambiente che – come già detto – era caratterizzato da promiscuità.

<sup>15</sup> Secondo quanto riferito alla delegazione, talvolta sono le famiglie stesse a preferire di permanere nei locali dedicati alle persone respinte per poter disporre di un ambiente appartato e poter riposare.



Il Cpt, con riferimento ai locali dell'aeroporto di Roma Fiumicino nel rapporto sulla visita effettuata in Italia dal 7 al 13 giugno 2017, soffermandosi in particolare sulla mancanza di aria e luce naturali e sull'assenza di uno spazio all'aria aperta utilizzabile dagli ospiti per le attività fisiche, ha evidenziato l'inadeguatezza di siffatti ambienti e nel caso di permanenze superiori a 24 ore, ha raccomandato il trasferimento delle persone in strutture che garantiscano accesso alla luce naturale e all'aria aperta.

Malgrado le migliorie successivamente introdotte alla visita dell'Organismo di garanzia europeo<sup>16</sup> 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 sia sotto il profilo della configurazione degli spazi, che delle loro modalità di utilizzo e degli arredi.

In linea con quanto raccomandato dal Cpt a seguito di sue visite, il Garante nazionale raccomanda al Ministero dell'interno

**3. di adeguare con urgenza agli standard internazionali<sup>17</sup> i locali utilizzati per le persone respinte presso i presso i valichi di frontiera, in particolare prevedendo illuminazione, naturale e artificiale, nonché areazione adeguate, attrezzatura appropriata per il riposo nelle ore notturne (lenzuola o effetti letterecchi), possibilità di accesso ad ambienti all'aria aperta.**

Ai responsabili dei locali dell'aeroporto di Roma Fiumicino per le persone non ammesse nel territorio italiano il Garante nazionale raccomanda

**4. di cessare immediatamente l'utilizzo promiscuo degli ambienti allestiti per il pernottamento, prevedendo sempre un locale dormitorio per i passeggeri di sesso maschile e un locale dormitorio per i passeggeri di sesso femminile.**

## **2.4 Condizioni di permanenza, regole e garanzie**

Secondo quanto riferito alla delegazione, all'interno dei locali le persone, pur non avendo costantemente a disposizione i propri bagagli, custoditi in appositi ambienti chiusi, possono tenere qualsiasi effetto personale a eccezione dei telefoni cellulari, qualora dotati di videocamera. La motivazione risiederebbe nella necessità di tutelare la riservatezza di coloro che si trovano nella stessa situazione e potrebbero essere fotografati o ripresi. In entrambe gli ambienti visitati è tuttavia disponibile un telefono pubblico a moneta utilizzabile a spese dell'interessato.

Il Garante nazionale chiede alle Autorità la conferma di tale informazione e, se confermata, la sua motivazione. Chiede inoltre di essere rassicurato circa le misure adottate per tutelare la proprietà dei telefoni trattenuti, quali, per esempio, il rilascio di una ricevuta.

Considerato che oggi la comunicazione passa soprattutto attraverso i sistemi di messaggistica, si rileva come la misura della confisca dei telefoni abbia un impatto sproporzionato sulla libertà di comunicazione rispetto

---

<sup>16</sup> Dalla risposta del Governo al Rapporto del Cpt, presentata il 5 marzo 2018 "Holding facilities at Roma Fiumicino Airport" (paragrafo 69 e segg.): «[...] As anticipated to the Committee, renovation works are about to be completed at the Immigration area of Fiumicino Airport Terminal 3- Extra Schengen area, with significant improvements for the foreigners to be returned, from both qualitative and quantitative standpoint. On a more specific note, mention has to be made of the following: The square meters for that area have been doubled. Moreover, the area under reference has been completely renovated in particular in terms of furniture (benches, seats, chaise longue), with the introduction of entertainment devices (TV sets and magazines), which are at disposal. About meals, the procedures aimed to ensuring their supply are being implemented either by the carriers or, on their behalf, by the company managing this Airport».

<sup>17</sup> Si vedano gli standard del Codice europeo per la Polizia adottato dal Consiglio d'Europa nel 2001 e quelli del Cpt per gli ambienti destinati a ospitare persone private della libertà per un periodo di tempo superiore a 24 ore.

al fine che si prefiggerebbe; la disposizione, inoltre, non trova alcuna giustificazione nel divieto di ingresso nel territorio italiano derivante dal provvedimento di respingimento comminato.

Il Garante nazionale invita quindi a considerare soluzioni diverse in grado di garantire effettivamente il diritto delle persone di comunicare senza alcun impedimento con chiunque desiderino durante la permanenza nelle zone di transito.

L'accesso di qualsiasi persona dall'esterno è interdetto trattandosi di locali posti in aree accessibili esclusivamente a passeggeri e personale di servizio. Fatta eccezione per le persone indiziate di falso documentale, una tale regola vale anche nei confronti degli avvocati che non sono pertanto in grado di entrare in contatto fisico con i propri assistiti. Secondo quanto riferito alla delegazione, per quanto riguarda l'aeroporto di Roma Fiumicino, vi sarebbe la possibilità di incontro in un locale di servizio al Terminal 3 dietro richiesta scritta (via mail) del legale.

La prassi di non consentire alle persone trattenute all'interno della zona di transito di incontrare i propri difensori appare lesiva dei loro diritti fondamentali e non è in linea con le garanzie elementari applicabili a chiunque sia privato della libertà personale, 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 e 3) devono essere in grado di informare un parente o un terzo di loro scelta della misura del trattenimento disposta nei loro confronti.» (19th General Report of the Cpt).

L'assistenza sanitaria è a cura del presidio in servizio presso l'aeroporto che, secondo quanto riferito, accede quotidianamente ai locali.

Il Garante nazionale raccomanda

**5. che siano sempre ed effettivamente garantite alle persone trattenute nei locali di attesa delle zone di transito dei valichi di frontiera la libertà di comunicazione con il mondo esterno e il diritto di accedere a un avvocato, anche mediante possibilità di incontro con il medesimo.**

## **2.5 Accesso all'informazione**

Alla luce dei dati raccolti nel corso delle visite, l'informazione fornita ai cittadini stranieri deve essere migliorata mediante l'adozione di misure che garantiscano efficacia e continuità nel caso di esternalizzazione del servizio e in generale un'effettiva comprensione dei contenuti trasmessi.

La carenza è stata rilevata sia con riguardo alle informazioni relative alla posizione giuridica delle persone straniere, sia relativamente a quelle riguardanti la procedura di asilo.

A tal riguardo, secondo le notizie riportate al Garante le richieste di asilo presentate presso l'Ufficio di Polizia frontiera area di Fiumicino nel 2017 sono state 554<sup>18</sup> mentre nel 2018 sono state 250<sup>19</sup>. Per quanto riguarda invece l'Ufficio di Polizia frontiera aerea di Malpensa le richieste di asilo sono state 167 nel 2017 e 216 nel 2018.

---

<sup>18</sup> Tra le prime 5 nazionalità dei richiedenti nel 2017: Egitto (143), Palestina (70), Iran (67), Libano (23) e Repubblica Democratica del Congo (23).

<sup>19</sup> Tra le prime 5 nazionalità dei richiedenti nel 2018: Egitto (57), Turchia (31), Iran (26), Tunisia (20) e Palestina (13).

Si rammenta che l'articolo 3 del Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 (cosiddetto "Regolamento Dublino") rimarca esplicitamente il diritto di un cittadino di un paese terzo o di un apolide di chiedere protezione internazionale in frontiera o in una zona di transito.

Come è noto, l'informazione a coloro che desiderano acquisire notizie in merito alla protezione internazionale è un presupposto di effettività del diritto ad accedere alla procedura, in quanto tale garantito esplicitamente dalla legge all'articolo 11 del decreto legislativo 286/1998<sup>20</sup> e all'articolo 10-bis del decreto legislativo 25/2008<sup>21</sup>.

In entrambe gli scali aeroportuali visitati sono attive apposite convenzioni sottoscritte tra le competenti Prefetture e soggetti allo scopo selezionati. Preso atto, tuttavia, che la presenza degli operatori degli enti contrattualizzati è limitata a determinate giornate e orari<sup>22</sup>, al fine di assicurare in ogni momento l'accesso all'informazione e garantire il rispetto del principio di *non refoulement*, il Garante nazionale invita le autorità competenti a considerare la possibilità di rendere disponibile all'interno delle aree di transito, incluse le sale di attesa per le persone respinte, materiale informativo multilingua, anche in forma audiovisiva, relativo alla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale.

Sempre relativamente all'accesso all'informazione sulla possibilità di asilo:

- all'aeroporto di Roma Fiumicino i servizi di informazione e accoglienza norme sono garantiti dalla Cooperativa "Synergasia";
- all'aeroporto di Milano Malpensa tali servizi sono invece svolti dalla Cooperativa "Versoprobo" operativa dal 2 gennaio 2019. La cooperativa è "presente" 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".

La circostanza – riportata alla delegazione dall'operatrice della cooperativa in servizio il giorno della visita – in base alla quale la maggior parte delle persone che si presentano presso il loro ufficio sono indirizzate dalla Polizia di frontiera stessa - parrebbe confermare la carente riconoscibilità dello sportello da parte dei passeggeri che giungono in frontiera con l'intenzione di richiedere protezione internazionale. Deve inoltre essere evidenziato che di norma l'ente non accede nei locali di attesa se non per chiamata della Polizia.

In caso di necessità l'operatore può avvalersi di interpreti che intervengono a chiamata. Si tratta dell'unico personale linguistico operante all'interno del "Polo frontiera" della Polizia di Stato, dal momento che,

---

<sup>20</sup> Art. 11, Potenziamento e coordinamento dei controlli di frontiera – decreto legislativo 286/1998

[...]

6. Presso i valichi di frontiera sono previsti servizi di accoglienza al fine di fornire 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. Tali servizi sono messi a disposizione, ove possibile, all'interno della zona di transito.

<sup>21</sup> Art. 10-bis Informazione e servizi di accoglienza ai valichi di frontiera Decreto legislativo 25/2008

1. Le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1 (procedura d'asilo, diritti e doveri connessi), sono fornite allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito nell'ambito dei servizi di accoglienza previsti dall'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

2. E' assicurato l'accesso ai valichi di frontiera dei rappresentanti dell'UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Per motivi di sicurezza, ordine pubblico o comunque per ragioni connesse alla gestione amministrativa, l'accesso può essere limitato, purché non impedito completamente. (*articolo introdotto dal decreto legislativo 142/2015*).

<sup>22</sup> Per esempio a Milano Malpensa la cooperativa in convenzione garantisce la presenza di un proprio operatore dal lunedì al venerdì dalle ore 12.00 alle ore 19.00.

secondo quanto riferito dalla delegazione, la Polizia di frontiera non dispone di propri mediatori culturali o interpreti.

Come più volte indicato dal Garante nazionale nei propri Rapporti, informazione e comprensione sono due garanzie fondamentali di cui ogni persona privata della libertà deve godere al fine di poter effettivamente esercitare i diritti di cui è titolare. La mera traduzione del decreto di respingimento in una lingua comprensibile all'interessato non tutela sufficientemente la persona bloccata in frontiera, contenendo, un tale provvedimento, esclusivamente le ragioni della mancata autorizzazione all'ingresso e non i motivi e le regole relative alla misura di privazione della libertà personale che, di fatto, ne può conseguire. L'assenza di mediatori culturali o interpreti a supporto della Polizia di frontiera è, quindi, un aspetto particolarmente critico che, oltre a non garantire una completa applicazione dell'articolo 5, paragrafo 2 della CEDU<sup>23</sup>, può ostacolare il godimento di ogni ulteriore diritto.

Il Garante nazionale raccomanda

**6. di garantire presso i valichi di frontiera la presenza di mediatori culturali che possano intervenire a supporto della Polizia di frontiera nell'esercizio delle proprie attività, in particolare nell'interazione con le persone sottoposte alle "verifiche di seconda linea" e con quelle respinte e condotte nei locali d'attesa.**

## 2.6 Un caso particolare

Durante la visita all'aeroporto di Milano Malpensa la delegazione ha incontrato nei locali d'attesa M.M.H., cittadino bengalese di giovane età arrivato il 31 gennaio, destinatario di un provvedimento di respingimento e accusato di falso documentale. La delegazione ha, senza successo, tentato di instaurare un colloquio in lingua inglese con il giovane viaggiatore che appariva confuso e disorientato e incapace di comprendere lingue straniere.

Da una verifica degli atti del fascicolo personale è emerso che M.M.H. si era presentato in frontiera come minore straniero non accompagnato con un passaporto che recava data di nascita 21.04.2005. Sospettando si trattasse di un documento falso, il giorno stesso del suo arrivo, la Polizia di frontiera aveva condotto l'interessato in una struttura sanitaria per l'accertamento della sua età. Dietro autorizzazione telefonica della competente Procura presso il Tribunale dei minorenni, secondo quanto riferito dalla Polizia di frontiera, M.M.H. era stato quindi sottoposto alla radiografia del polso e sulla base esclusivamente del risultato dell'esame era stato riconosciuto come maggiorenne dalla Polizia di frontiera. L'esito della radiografia effettuata presso l'azienda socio-sanitaria territoriale della Valle Olona Gallarate indicava «tutte le cartilagini di accrescimento appaiono fuse, pertanto la valutazione dell'età ossea, effettuata mediante utilizzo del metodo TW2 ha dato esito di anni 18». Senza tener conto della legge che stabilisce che solo l'Autorità giudiziaria è chiamata a determinare l'età di una persona, M.M.H. era stato quindi nuovamente condotto all'interno dei locali d'attesa del "Polo frontiera" dell'aeroporto, ove nei suoi confronti era stata formalizzata l'accusa di falso documentale, disposta la revoca del passaporto (documento tradotto solo in lingua inglese) ed era stato adottato il provvedimento di respingimento immediato (volo di rientro programmato per il 2 febbraio).

Il caso specifico presenta molteplici criticità di particolare gravità che attengono ai seguenti aspetti:

- disapplicazione della legge 7 aprile 2017 n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" e conseguente venir meno di tutte le salvaguardie correlate (in

---

<sup>23</sup> «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» (articolo 5, paragrafo 2 CEDU).

particolare presunzione della minore età, garanzie procedurali, approccio multidisciplinare nell'accertamento...),

- conseguente rischio di violazione del principio di *non refoulement* a danno di una persona "identificata" senza attivazione della procedura che la legge prescrive quando vi siano dubbi sull'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, come nel caso di specie,
- adozione di un provvedimento di respingimento immediato nei confronti di una persona che, senza dubbio a tutti gli effetti di legge, ha fatto ingresso nel territorio italiano, dal momento che è stata condotta all'esterno dell'area transiti e ha subito, su disposizione dell'Autorità giudiziaria, per quanto irrualmente espressa, un accertamento sanitario da parte di una struttura del territorio.

La mancanza di un mediatore culturale o comunque di un interprete che consentisse al cittadino bengalese interessato di comprendere effettivamente le accuse e l'accertamento realizzato rende ancor più problematica la vicenda sotto il profilo della tutela dei suoi diritti fondamentali.

Il Garante nazionale raccomanda

**7. che anche presso i valichi di frontiera sia assicurata la piena applicazione della legge 7 aprile 2017 n. 47 assicurando piena tutela ai minori stranieri non accompagnati nei cui confronti sorga un dubbio rispetto all'età e siano interrotte prassi di accertamenti sommari svolti al di fuori del quadro di garanzie e dello schema di legalità che l'ordinamento prevede.**

### **3. SCALO MARITTIMO DI CIVITAVECCHIA**

Il 15 gennaio il Garante nazionale ha visitato lo scalo marittimo di Civitavecchia con una delegazione composta da Mauro Palma e Daniela de Robert, rispettivamente Presidente e componente del Collegio del Garante nazionale, da Massimiliano Bagolini ed Elena Adamoli, componenti dell'Ufficio del Garante nazionale e da Maria Donatella Laricchia in qualità di esperta del Garante nazionale.

Il Garante nazionale ringrazia per la collaborazione assicurata nel corso della visita la Dirigente dell'Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo, dott.ssa Lorenza Ripamonti, e il relativo staff.

#### **3.1 Attività di Polizia di frontiera**

##### **3.1.1 Informazioni generali**

Dall'analisi del Registro delle persone respinte, l'Ufficio Polizia di Frontiera presso lo scalo marittimo di Civitavecchia nel 2017 ha emesso 51 provvedimenti di respingimento immediato in frontiera e 18 nel 2018. Nella maggior parte dei casi trattasi di cittadini di nazionalità tunisina privi di documenti o con documento falso o contraffatto oppure privi di mezzi di sussistenza.

Secondo quanto riferito al Garante nazionale, i cittadini stranieri non autorizzati a fare ingresso nel territorio italiano in esito ai controlli di frontiera e quindi respinti vengono subito affidati alla Compagnia di navigazione con cui hanno viaggiato e, nell'attesa che la nave salpi nuovamente, rimangono a bordo dell'imbarcazione.

L'Ufficio di Polizia dispone di una camera di sicurezza ma viene utilizzata esclusivamente per i casi di arresto e fermo.

### **3.1.2 L'impatto sul diritto alla libertà dei cittadini respinti in alcuni casi di respingimento (articolo 10, comma 1 Testo unico immigrazione)**

Civitavecchia ha due collegamenti settimanali con Tunisi operati da due differenti Compagnie di navigazione in entrambe i casi con navi battenti bandiera italiana: una arriva a Civitavecchia il lunedì e l'altra il martedì (orari vigenti al momento della visita).

Come già indicato, i cittadini stranieri giunti a Civitavecchia e raggiunti da un provvedimento di respingimento attendono a bordo, relegati all'interno di una cabina, che la nave riparta per Tunisi. La permanenza all'interno della nave chiaramente si protrae fino all'arrivo in Tunisia ma in qualche caso può prolungarsi per un periodo di tempo di gran lunga superiore alla reale durata di un viaggio diretto Civitavecchia – Tunisi.

Nella pratica può infatti verificarsi che il respingimento non sia effettivamente immediato poiché la rotta di ritorno di una delle due Compagnie non prevede il rientro diretto in Tunisia ma varie tappe intermedie in base a uno specifico piano di navigazione, dettato chiaramente da ragioni commerciali. Più precisamente, secondo quanto riferito al Garante nazionale nel corso della visita, la nave in questione riparte dal Porto di Civitavecchia il giorno successivo al suo arrivo ma prima di fare rotta per Tunisi, dove arriva effettivamente 5 giorni dopo, effettua le seguenti tratte: Civitavecchia – Termini Imerese, Termini Imerese – Civitavecchia, Civitavecchia – Palermo, Palermo – Tunisi.

Durante tutto il tempo necessario a completare questo percorso (5 giorni dalla partenza da Civitavecchia in base a quanto riferito dalla Polizia di frontiera) i cittadini stranieri cui è stato rifiutato l'ingresso in Italia rimangono a bordo dell'imbarcazione senza avere la possibilità di sbarcare e disporre di alcuna libertà di movimento al di fuori del natante. Secondo quanto riferito al Garante nazionale dalla Polizia di frontiera, durante le soste in porto della nave il cittadino straniero rimarrebbe relegato in cabina sotto la sorveglianza di guardie giurate a servizio della Compagnia di navigazione, mentre durante i tempi di navigazione avrebbe la possibilità di godere di una maggiore libertà di movimento all'interno dell'imbarcazione.

In base ai registri consultati nel corso della visita sono state 11 le persone respinte nel 2017 che hanno subito tale trattamento e 3 nel 2018.

La situazione di persone relegate a bordo di una nave battente bandiera italiana, all'interno di acque territoriali italiane, per un periodo prolungato di tempo in una condizione di totale assoggettamento al vettore responsabile del loro, in teoria, immediato allontanamento, appare determinare una situazione di privazione della libertà *de facto* di dubbia compatibilità con il portato costituzionale e convenzionale.

Come già indicato in relazione ai valichi di frontiera aerei visitati, il provvedimento di respingimento disposto ai sensi dell'articolo 10, comma 1 del Testo unico immigrazione dovrebbe limitare la libertà dello straniero esclusivamente in relazione al divieto di fare ingresso nel territorio italiano e ai fini e per il tempo necessario al viaggio di ritorno e non implicare la sua privazione, né alcuna forma di coercizione, adottabili esclusivamente nell'alveo delle garanzie di cui all'articolo 13 della Costituzione e 5 della CEDU. La permanenza forzata a bordo della nave delle persone respinte per ragioni del tutto irrelate al viaggio e ai tempi di rientro in Tunisia, per giunta esclusivamente dipendenti da un soggetto privato, non trova disciplina nell'ordinamento e determinandosi con l'acquiescenza delle autorità italiane rischia di esporre il Paese al rischio di condanne in sede internazionale.

Il Garante nazionale non ha avuto modo di verificare le condizioni di permanenza delle persone respinte all'interno della nave e il grado di coercizione applicato nei loro confronti su disposizione del Comandante della nave, che ai sensi di legge – va ricordato – può esercitare i poteri di pubblico ufficiale. Tuttavia, ritiene di dover evidenziare come in base all'OPCAT una situazione di privazione della libertà *de facto* può determinarsi anche quando non vi sia un ordine formale dell'autorità (sussistente ai fini dell'allontanamento

immediato) ma semplicemente la sua mera acquiescenza al verificarsi di una determinata situazione<sup>24</sup>. Va, altresì, rammentato che nel sistema della CEDU quando le autorità siano o debbano essere a conoscenza dei fatti lo Stato può essere ritenuto responsabile delle condotte vietate dalla Convenzione poste in essere da altri soggetti privati.

Al fine di tutelare le persone che si trovano a subire una tale condizione e prevenire ricorsi e condanne in sede internazionale, il Garante nazionale invita, pertanto, le autorità a considerare le conseguenze di situazioni di questo tipo e per il futuro ad adottare, nell'ambito della propria attività di controllo, soluzioni diverse da quella verificata pienamente rispettose dei diritti fondamentali delle persone respinte e dei principi costituzionali e convenzionali.

### 3.1.3 Accesso all'informazione

Presso lo scalo marittimo di Civitavecchia non sono stati allestiti servizi di informazione e assistenza per coloro che intendono presentare domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 286/1998 e all'articolo 10-bis del decreto legislativo 25/2008.

Non appare quindi un caso che la Polizia di frontiera, secondo quanto riportato al Garante nazionale, non abbia mai ricevuto domande di protezione internazionale. Al fine di non incorrere in violazioni del principio di *non refoulement*, il Garante nazionale raccomanda

**8. che sia adottata ogni opportuna misura affinché sia sempre garantito totale accesso alla procedura di protezione internazionale e raccomanda di assicurare il diritto di informazione del cittadino straniero presente ai valichi di frontiera, almeno mediante la messa a disposizione di materiale informativo multilingua, sia in versione cartacea che audiovisiva.**

## 3.2 Attività di Polizia

### 3.2.1 Condizioni materiali della Camera di sicurezza e registri

Come già specificato, l'Ufficio di Polizia di frontiera di Civitavecchia dispone di una camera di sicurezza utilizzata esclusivamente nei casi di arresto e fermo. L'ambiente è stato rinnovato nel 2016 e in linea generale appare di dimensioni adeguate e in buone condizioni di pulizia e manutenzione; spiace tuttavia constatare che nel recente intervento di ristrutturazione non siano stati tenuti in considerazione alcuni standard internazionali, più volte richiamati dal Garante nazionale, e che costituiscono criteri di valutazione dell'idoneità dei locali delle Forze di Polizia<sup>25</sup>. In particolare, tra l'altro, nella camera di sicurezza l'illuminazione è insufficiente; manca il dispositivo di allarme, né è dotata di un sistema di videosorveglianza.

Nel dettaglio, la camera di sicurezza non ha alcun accesso alla luce naturale, essendo priva di finestre, e non è dotata di luce elettrica al suo interno. L'unico apporto di rottura dell'assoluto buio proviene da una piccola

---

<sup>24</sup> Si veda *OPCAT Manual on Preventing Torture* di APT ove la definizione di privazione della libertà contenuta nel paragrafo 2 dell'articolo 4 viene interpretata alla luce del paragrafo 1 del medesimo articolo che individua il campo di intervento degli organismi di garanzia in tutti i luoghi posti sotto la loro sua giurisdizione e il loro controllo « in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità (d'ora innanzi: "luoghi di detenzione")».

<sup>25</sup> Per un approfondimento degli elementi di valutazione considerati si fa rinvio ai precedenti Rapporti del Garante nazionale, in particolare al Rapporto sulla visita in Regione Campania:  
<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/b6c8e47b300f0f7ceb717c526ff84f0d.pdf>

feritoia che lascia entrare la luce al neon del locale antistante; luce che dall'interno della camera di sicurezza non può in ogni caso essere spenta o regolata.

Non vi è un impianto di condizionamento "estate-inverno" e di riciclo dell'aria.

Per il letto – una piattaforma in cemento – viene fornita solo una coperta (presente al momento della visita): non è previsto alcun materasso. Nei casi di permanenza prolungata, deve provvedere il personale all'acquisto del cibo e dell'acqua.

Inoltre, all'interno della camera non vi è un pulsante di chiamata necessario per richiamare l'attenzione dell'agente di turno in caso di necessità, anche solo per fruire del bagno, cui si accede dal locale antistante. Non vi è un sistema di videosorveglianza che consenta di tenere sotto controllo da posizione remota quanto in essa avvenga. La mancanza di un campanello d'allarme e la contestuale assenza di un sistema di videosorveglianza per rilevare tempestivamente eventuali situazioni di criticità che si dovessero verificare all'interno, è particolarmente grave sotto il profilo delle tutele da assicurare nei casi di arresto e fermo.

La gravità di tali carenze risulta accentuata dal fatto che il personale in servizio, pur trovandosi sullo stesso piano della camera, è separato da essa da ben quattro porte, di cui due sempre chiuse. Tale situazione non permette, come verificato dalla delegazione nel corso della visita, di sentire eventuali richiami. La circostanza riportata alla delegazione, secondo la quale il personale di vigilanza effettua sistematicamente il controllo sulla persona ristretta per tutto il tempo della sua permanenza, non è sufficiente a garantire i diritti e la sicurezza di chi è ristretto, oltre a non tutelare chi opera da possibili rischi o successive lamentele.

Anche la tenuta dei registri è apparsa carente: non viene sistematicamente indicato chi e quando abbia dato indicazione – e in lingua comprensibile – dei diritti di cui gode la persona ospitata nel luogo di Polizia, non vi è indicazione di chi sia il personale di turno nel corso del periodo di privazione della libertà, né dell'aver provveduto – e quando – alla somministrazione dei pasti.

Il Garante nazionale ritiene necessario ricordare, ancora una volta, che i Registri sono mezzi di legalità e trasparenza per l'attestazione di tutte le attività eseguite in relazione ai soggetti da parte dell'Autorità responsabile della loro privazione della libertà nonché tutti i comportamenti da loro tenuti e gli eventi che si sono eventualmente verificati. La trasparenza non è soltanto una tutela delle persone trattenute, ma anche – e forse soprattutto – di coloro che operano durante il periodo di privazione della libertà e che esercitano un ruolo particolarmente delicato.

Il Garante nazionale raccomanda pertanto d:i

**9. provvedere alla messa a norma della camera di sicurezza, affinché siano garantite illuminazione e areazione adeguate e venga predisposto un sistema di chiamata azionabile all'interno dalla persona fermata come previsto dagli standard internazionali e europei;**

**10. assicurare una migliore e più trasparente tenuta dei registri, sia a tutela della persona privata della libertà sia a tutela del personale addetto alla sua vigilanza.**

#### **4. UNA PRASSI CRITICA RILEVATA IN TUTTI I VALICHI DI FRONTIERA VISITATI**

Nel corso delle visite effettuate presso tutti e tre i valichi di frontiera, i responsabili della Polizia di frontiera hanno riferito di operare numerosi respingimenti immediati di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio italiano, a cui viene notificato in frontiera, al momento del loro rientro in Italia, un provvedimento di revoca (o diniego di rinnovo) del titolo di soggiorno<sup>26</sup>. È considerata prassi, dunque, non

---

<sup>26</sup> La Polizia di frontiera di Roma Fiumicino ha precisato di consentire sempre l'ingresso di coloro nei cui confronti sia notificato un provvedimento di revoca dello status di rifugiato.



consentire l'ingresso sul territorio nazionale dei cittadini stranieri a cui, in zona di transito, è notificato il provvedimento di revoca (o diniego di rinnovo) del titolo di soggiorno di cui sono titolari. Conseguentemente, in tali casi, il cittadino straniero in situazione di sopravvenuta irregolarità risulta destinatario di un respingimento immediato e non di un'espulsione (sottoposta a convalida giurisdizionale se accompagnata da un provvedimento di rimpatrio forzato), cui dovrebbe, invece, essere sottoposto nel caso di ingresso nel territorio italiano.

La giurisprudenza italiana, tuttavia, ha avuto modo di censurare questo orientamento, con particolare riguardo a una vicenda che ha coinvolto direttamente la Polizia di frontiera presso lo scalo aereo di Milano Malpensa. Più precisamente, la Corte di Appello di Milano<sup>27</sup> ha stabilito che il cittadino straniero munito di permesso di soggiorno deve poter fare ingresso nel territorio italiano e solo dopo tale ingresso sarà possibile per la Polizia di frontiera operare la notifica di un provvedimento di revoca (o di diniego del rinnovo) del titolo di soggiorno. Secondo tale giurisprudenza, dunque, fino al momento della notifica del provvedimento negativo che ne fa cessare gli effetti, il titolo di soggiorno rappresenta un titolo idoneo per l'ingresso sul territorio nazionale e in ogni caso, per essere validamente considerata, la notifica da parte della polizia di frontiera non può che essere eseguita all'interno del territorio italiano. Stupisce quindi come la responsabile dell'ufficio di Polizia di frontiera di Malpensa, durante la visita, abbia riferito al Garante che la sentenza della Corte di Appello di Milano sopra citata non rappresenti uno strumento utile di interpretazione della norma e di come ritenga di potersi discostare da tale orientamento e proseguire nella prassi dei respingimenti immediati a seguito di revoca (o diniego del rinnovo) del titolo di soggiorno in frontiera. Il Garante prende atto che in tal modo viene contratto in modo rilevante il diritto di difesa del cittadino straniero che non potrà godere delle garanzie giurisdizionali previste dall'ordinamento italiano in caso di espulsione con accompagnamento coattivo.

Il Garante nazionale invita le Autorità responsabili a tener conto dell'orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte d'Appello di Milano interrompendo da subito i respingimenti immediati dei cittadini stranieri che rientrano in Italia con un titolo di soggiorno nazionale in corso di validità (o del quale è stato richiesto tempestivamente il rinnovo), disponendo, eventualmente, la loro espulsione eseguibile mediante accompagnamento forzato alla frontiera esclusivamente a seguito di apposito controllo giurisdizionale.

Nel presentare il Rapporto, il Garante nazionale ricorda che ogni visita e ogni intervento rappresenta un elemento di collaborazione con le Istituzioni e coglie l'occasione per sottolineare nuovamente la proficua collaborazione dell'Ufficio con le Amministrazioni coinvolte. Il Rapporto sarà reso pubblico sul sito del Garante nazionale senza alcuna indicazione di nomi non prima di venti giorni dall'invio alle Amministrazioni responsabili. Eventuali commenti e risposte ricevuti – che, nell'esercizio della dovuta collaborazione tra Istituzioni, si è certi che le Amministrazioni forniranno – saranno anch'essi resi pubblici, insieme al Rapporto.

Roma, 27 giugno 2019

Mauro Palma

---

<sup>27</sup> Corte di appello di Milano, sentenza n. 1292/2018, pubblicata il 15.03.2018, Rg. N. 366/2017: «È dunque agevole apprezzare la palese violazione e/o falsa applicazione delle suddette norme da parte dell'autorità di frontiera in questione, da cui deriva indubbiamente l'illegittimità del provvedimento di respingimento, notificato all'appellante immediatamente dopo la notifica del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno».