



Ministero dell'Interno

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

Prot. n. 400.A/12.378

Roma, data del protocollo

INVIATO VIA PEC: inlimineasgi@mypec.eu
ALL'AVVOCATO Loredana LEO

ROMA

e.p.c.

INVIATO VIA PEC: segrdipartimento.ps@pecps.interno.it
ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
DELLA PUBBLICA SICUREZZA

ROMA

INVIATO VIA PEC: frontpolaria.fiumicino.rm@pecps.poliziadistato.it
ALL'UFFICIO DI POLIZIA DI FRONTIERA AEREA DI

FIUMICINO

INVIATO VIA PEC: prot.segreteria@certgarantenpl.it
AL GARANTE NAZIONALE PER I DIRITTI DELLE PERSONE
DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE

ROMA

OGGETTO: Lettera aperta relativa alla osservazione del respingimento operato ai danni del sig. A.K. di cittadinanza ghanese presso il valico di frontiera aereo di Fiumicino.

Con riferimento alla nota pervenuta via pec in data 05.09.2019, da codesta Associazione, che porta all'attenzione le procedure che hanno condotto al respingimento del sig. A.K. il 12 agosto 2019, si comunica quanto segue:

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" di cui al comma 1 dell'art. 10 del D.Lgs. n. 286/1998**) si identifica con la situazione concreta venutasi a creare nel caso specifico, che non presuppone l'avvenuto ingresso nel territorio nazionale e il suo allontanamento 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 dal comma 2 dell'art. 10 del D.Lgs. 286/1998) presuppone l'ingresso effettivo dello straniero nel territorio nazionale ed il provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera, che comporta una limitazione della libertà personale, ed 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 ed 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 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".

Tale atto, previsto dalla normativa europea, esplicitazione della potestà amministrativa di sicurezza delle frontiere, fondato sul principio di sovranità nazionale e territoriale, comporta solo



Ministero dell'Interno

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

eventualmente, qualora non vi sia la disponibilità immediata di un vettore in grado di ritrasportare lo straniero verso la località di provenienza, la temporanea permanenza “nelle aree di transito di un aeroporto” o “vietandone lo sbarco in un porto”¹. Tale istituto non prevede un potere di “trattenimento”, presente, invece, nella differente normativa relativa agli allontanamenti ed alle espulsioni.

Dopo questa necessaria premessa, si evidenzia, quindi, che la Polizia di Frontiera agisce in base alle disposizioni previste dal Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, che istituisce un Codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

Si fa riferimento, quindi, all'art. 14, che 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. 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**

¹ Cfr. Par. 12 dell'art. 6 della 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.



Ministero dell'Interno

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

paesi terzi respinti (per es., assicurandosi che rimangano nell'area di transito di un aeroporto, o vietandone lo sbarco in un porto)

Dalla lettura combinata delle suddette norme, emerge, che si tratta di un provvedimento ad esecuzione immediata, la cui impugnazione non ne determina la sospensione. In tali casi, però, è frequente, a causa della programmazione dei voli, che ci sia necessariamente un determinato intervallo temporale prima dell'esecuzione; in questo lasso di tempo, 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.**

Quindi, a differenza dei provvedimenti di espulsione, tale provvedimento non comporta alcuna forma di conseguenza successiva, come il divieto di reingresso, né la segnalazione, ai fini della non ammissione nell'area Schengen, nel SIS II.

Il cittadino di Stato terzo, respinto per difetto di taluno dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio nazionale, può in qualsiasi momento successivo fare ingresso regolare, a condizione che sussistano i requisiti in precedenza mancanti.

Di particolare rilievo, poi, la circostanza che lo straniero destinatario di respingimento alla frontiera non incorre nella violazione penale ex art.10 bis T.U. Immigrazione, proprio **perché l'ingresso nel territorio nazionale gli è inibito.** Al riguardo è bene precisare che trattasi di una *factio iuris* in quanto il controllo di frontiera da cui scaturisce il divieto di ingresso ha luogo, di fatto, sulla banchina o comunque nelle acque interne, per i valichi marittimi, e sul suolo italiano subito dopo l'atterraggio, per i valichi aerei. In questi casi, difatti, si qualifica giuridicamente quale linea di confine, l'area successiva alla verifica di frontiera proprio in quanto in tale istituto deve essere inibito l'ingresso in territorio nazionale.

La normativa comunitaria contempla, inoltre, l'ipotesi in cui il respingimento non può essere eseguito immediatamente dopo l'adozione, ma **richieda un lasso di tempo per l'effettiva riconduzione da parte del vettore responsabile.** In tal caso, sullo Stato membro, grava l'obbligo di impedire l'ingresso sul territorio nazionale dei cittadini di Paesi terzi respinti. Il Manuale pratico, come sopra evidenziato, prevede la restrizione nell'area di transito di un aeroporto o il divieto di sbarco in un porto. Da quanto sopra, emerge che la disciplina unionale dell'istituto nulla prescrive in ordine alla necessità di una convalida da parte dell'Autorità giudiziaria, né stabilisce un termine massimo di esecuzione del provvedimento. Allo stesso tempo impone alle guardie di frontiera detto obbligo di impedire l'ingresso in assenza dei requisiti richiesti, la cui inottemperanza, ovvero l'ingresso illecito sul territorio nazionale, **costituirebbe una violazione dell'acquis di Schengen.**

Forma diversa, invece, e con la garanzia giurisdizionale prevista per l'eventuale limitazione della libertà personale, è il respingimento differito di cui al comma 2 dell'art. 10 del D.Lgs. n. 286/1998², prevedendo in tale ipotesi, non solo l'ingresso sul territorio nazionale, ma anche la conseguente limitazione della libertà personale, sia come ipotetico "trattenimento", che come accompagnamento coattivo alla frontiera.

² il "respingimento differito" previsto dall'art. 10, c. 2 del D.Lgs. 286/98 e ss. mm., è stato modificato dalla recente Legge del 1° dicembre 2018, n. 132, che con l'art. 5 bis introduce la "convalida del respingimento disposto dal questore" e inserisce, dopo il citato comma 2 dell'art. 10 del T.U., il comma 2 bis, che dispone: "Al provvedimento di respingimento di cui al comma 2 si applicano le procedure di convalida e le disposizioni previste dall'articolo 13, commi 5-bis, 5-ter, 7 e 8. 2-ter. Lo straniero destinatario del provvedimento di respingimento di cui al comma 2 non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno. In caso di trasgressione lo straniero è punito con la reclusione da uno a quattro anni ed è espulso con accompagnamento immediato alla frontiera. Si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 13, terzo periodo. 2-quater.



Ministero dell'Interno

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

Quindi la “permanenza” del respinto a bordo della nave e nell'area di transito aeroportuale risulta pienamente legittima anche in assenza di valutazione dell'Autorità giudiziaria e detta *factio iuris* appare accettata dal legislatore italiano nella misura in cui l'art. 10, comma 1, parla di “*stranieri che si presentano ai valichi di frontiera*”, differenziando chiaramente la fattispecie da quelle descritte dal comma 2 (*Respingimento del Questore*) e art. 13, comma 2, del T.U. (*Espulsione del Prefetto*)³, che attengono allo straniero entrato nel territorio nazionale sottraendosi ai controlli di frontiera.

Anche qualora, lo straniero respinto in modo immediato dalla Polizia di Frontiera non potesse, per ragioni contingenti, essere imbarcato immediatamente sull'aereo del vettore che lo ha trasportato e la permanenza presso l'area sterile di quell'aeroporto si prolungasse in modo inatteso, non è ravvisabile un “trattenimento”, in quanto lo straniero non è ristretto nella sua libertà personale, ma gli viene solo impedito l'ingresso nel territorio nazionale in mancanza dei requisiti previsti.

Per una completa disamina della tematica, corre l'obbligo di evidenziare che, in caso di respingimento, l'esercizio alla difesa non è mai compromesso e gli avvocati hanno ampia facoltà di esercitare la propria rappresentanza legale⁴, anche richiedendo di accedere a tali aeree alle condizioni previste.

Si evidenzia, altresì, che qualora si pervenisse alla sottoposizione del provvedimento *de quo* alla convalida dell'Autorità giudiziaria, verrebbe sicuramente meno l'immediata attuazione del respingimento, circostanza che comprometterebbe l'immediata ripresa in carico da parte del vettore dello stesso cittadino straniero.

Detta previsione, pertanto, andrebbe ad inficiare le procedure di controllo di frontiera previste dal Codice Frontiere Schengen, esponendo l'Italia a rischio di rilievi da parte delle competenti Istituzioni comunitarie.

Appare evidente che le osservazioni formulate da codesta Associazione, costituiscono una preziosa occasione per sostenere la piena legittimità dell'operato della Polizia di Stato pur in presenza di una sentenza sfavorevole all'Amministrazione relativa ad una notifica in frontiera.

Questa Direzione Centrale è al corrente di alcune sentenze contrarie che si fondano su una dubbia interpretazione circa l'avvenuto ingresso dello straniero in territorio italiano laddove tutta la disciplina degli atti ricettizi, quali ordini di arresto e di fermo o di rintraccio per motivi di polizia giudiziaria o di sicurezza, presuppone solo la materiale presenza fisica del destinatario identificato laddove si presenti, anche in frontiera, davanti a un Pubblico Ufficiale che ha conoscenza e a disposizione l'atto da notificare.

E' importante sottolineare che nel sistema italiano, fondato sul sistema di *civil law*, a differenza di quelli di *common law*, non vi è l'obbligo di conformarsi a precedenti pronunce date in sede locale. La predetta sentenza, ormai passata in giudicato, che ha già condannato il Ministero dell'Interno a risarcire l'appellante, si è basata sul convincimento della nullità della notifica effettuata dalla Polizia di Frontiera (istituto pacificamente riconosciuto nella maggioranza della giurisprudenza di settore) e ha basato questo convincimento sul fatto che lo straniero non era in territorio italiano e che la notifica dovesse essere operata dalle rappresentanze diplomatico-consolari. Si ribadisce che tale sentenza, **quandanche sia ormai passata in giudicato e si presenti atta già a regolare il caso concreto**, si palesa estremamente **isolata rispetto ad altre pronunce** e non può costituire valido precedente per la connotazione giuridica del “respingimento immediato”, che mantiene la piena legittimità **anche se**

³ Secondo la vigente normativa nazionale, il provvedimento di respingimento, diversamente dall'espulsione, non è soggetto a convalida da parte dell'autorità giudiziaria

⁴ L'area transiti internazionale degli aeroporti sono, tuttavia, aree sterili e, pertanto, l'accesso è consentito, per motivi di sicurezza dello scalo e ai sensi della normativa europea vigente, a soggetti strettamente autorizzati, quali operatori aeroportuali e addetti al lavoro muniti di badge aeroportuale, forze di polizia e passeggeri provvisti di carta d'imbarco.

OP\immigrazione.interno.gov\dati\laagg\contenzioso\mc(c-f-i-r-t-w-x-)\contenzioso internazionale\cedu - corte di giustizia - anno 2019\k.-osservazioni su resping.-fiumicino\risposta avv. leo.doc



Ministero dell'Interno

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

effettuato in frontiera dopo una notifica di diniego di permesso di soggiorno effettuata al primo rintraccio. Si pensi a quale onere di notifica all'estero o in altri Paesi dovrebbe sopportare il Ministero dell'Interno e lo Stato italiano se dovesse attivare procedure di rintraccio di tutti gli stranieri che effettuano domande di permesso di soggiorno, senza presupposti o con motivi ostativi, e successivamente **si rendono irreperibili.** La disciplina generale delle notifiche di atti recettizi (che per produrre effetti devono essere portati a conoscenza del destinatario) prevede infatti che in caso di irreperibilità, il provvedimento venga immesso in Banca Dati e notificato allo straniero in caso di effettivo rintraccio da parte di tutte le Forze di Polizia. L'operatore della Polizia di Frontiera è un Pubblico Ufficiale in grado di attestare che un atto è stato notificato al diretto interessato anche se identificato nell'atto di entrare ad una frontiera. Vi è un obbligo degli agenti di procedere in modo speditivo ed efficace alla notifica dell'atto che, altrimenti, rimarrebbe improduttivo di effetti.

Pertanto, in seguito alla notifica del provvedimento di rifiuto, eseguita in una frontiera aerea, lo straniero non ha alcun titolo per fare ingresso nel territorio italiano; ne consegue che il provvedimento di "respingimento immediato" è redatto nel pieno rispetto dei criteri e delle forme previste dalle citate disposizioni normative.

Alla luce di quanto esposto, come già ampiamente evidenziato, sono state rispettate le procedure previste dalla normativa nazionale e comunitaria.

A tale proposito appare importante evidenziare che il comma 3 del suddetto art. 10 del D.Lgs. 286/98, prevede che *"Il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti(..), o che deve essere comunque respinto a norma del presente articolo, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza (..)"*.

Si rappresenta, che la *sala transito* dell'aeroporto di Fiumicino, oggetto di periodico controllo ed ispezione da parte degli organismi comunitari ed internazionali in materia dei diritti umani, è sempre stata considerata idonea e rispondente ai requisiti della normativa vigente. Non vi è, in tali casi, una restrizione della libertà personale ma vi è solo l'obbligo, discendente dalla normativa europea, di impedire l'ingresso nel territorio dell'UE e di affidarlo al primo vettore utile verso il Paese di provenienza.

Tutti i pasti, colazione, pranzo e cena, vengono forniti dalla compagnia aerea che prende in carico il respinto, di conseguenza si può certamente affermare che tutti i diritti siano rispettati all'interno della *sala transiti* internazionali, valutando altresì eventuali intolleranze alimentari e tenendo anche in dovuta considerazione le privazioni previste dalle diverse professioni religiose. Il personale medico effettua due visite giornaliere nell'area e, qualora vi sia necessità, interviene con prontezza su richiesta.

Si puntualizza, inoltre, che la *sala transiti* internazionali, è un'area in cui l'accesso è assolutamente consentito a soggetti qualificati - quali operatori aeroportuali, addetti ai lavori, forze di polizia, passeggeri - unici fruitori delle aree sterili degli aeroporti, ai sensi della normativa europea in vigore.

A parere di questa Direzione Centrale le modalità di respingimento sono state attuate nel pieno rispetto della dignità dell'uomo e, come precedentemente detto, in conformità con le disposizioni del Codice Frontiere Schengen e del Manuale Pratico per le Guardie di Frontiera. Si conferma, pertanto, la correttezza delle procedure eseguite, valutando legittimamente, alla luce di quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria, tutti i fattori determinanti nel caso di specie, al fine di perseguire un obiettivo di rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

IL DIRETTORE CENTRALE

Bontempi