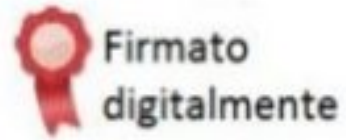


Pubblicato il 28/02/2023

N. 03392/2023 REG.PROV.COLL.
N. 06256/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6256 del 2021, proposto da
ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, in persona del
legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Livio Neri,
Daniele Papa, Giulia Vicini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la sede della
quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del provvedimento del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale
dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, prot. uscita n. 26451 del 31 marzo
2021 in pari data comunicato a mezzo PEC, con cui è stata rigettata la richiesta
dell'ASGI di accedere e visitare la zona di transito del valico di frontiera
aeroportuale di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa, inclusi i locali in uso da parte

delle forze di polizia in cui permangono i cittadini stranieri in attesa di esecuzione del respingimento ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 286/98 e i locali idonei di cui all'art. 13, c.5-bis del D.lgs. n. 286/98;

- nonché di tutti gli ulteriori atti presupposti, connessi e consequenziali, ancora di contenuto sconosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2023 il Cons. Daniele Dongiovanni e uditi l'avv. Crescini, in sostituzione dell'avv. Vicini, per la ricorrente, e l'avv. dello Stato I. Massarelli, per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame, l'Associazione ricorrente ha impugnato, per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, il provvedimento del 31 marzo 2021 con cui il Ministero dell'Interno ha rigettato la richiesta di accedere alla zona di transito dei valichi di frontiera aeroportuale di Roma – Fiumicino e di Milano Malpensa, inclusi i locali in uso da parte delle forze di polizia in cui permangono i cittadini stranieri in attesa di esecuzione del respingimento disposto ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 286/98 e quelli di cui all'art. 13, comma 5-bis, dello stesso decreto.

In particolare, l'Associazione istante, dopo aver chiarito che si tratta di un ente esponentiale del terzo settore che si adopera per la tutela dei diritti fondamentali e dei diritti civili, ha rappresentato quanto segue:

- sebbene i luoghi dei quali si chiede l'accesso (le zone di transito aeroportuali) riguardino i casi in cui gli stranieri sono entrati nello Stato senza averne titolo, per i quali deve essere eseguito un provvedimento di respingimento immediato *ex art.*

10, commi 1 e 3, del d.lgs n. 286 del 1998 con consegna immediata al vettore che lo ha trasportato nel territorio nazionale, tuttavia, accade che tale respingimento non avvenga con immediatezza ma necessiti di qualche giorno di permanenza (anche fino a 7/8 giorni) in quelle aree prima della effettiva esecuzione;

- una tale situazione di fatto determina inevitabilmente una privazione della libertà personale dello straniero, seppure temporanea, tanto da porre il problema della verifica del rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti che si trovano in tale condizione;

- ciò nonostante, con il provvedimento impugnato, il Ministero dell'Interno ha negato alla ricorrente la possibilità di accedere alle predette zone di transito, al fine di verificare il rispetto delle garanzie e delle tutele nei confronti di coloro che si trovino in tali condizioni.

Avverso tale provvedimento, la ricorrente ha proposto i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione del regolamento UE 2015/1998; violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 4, direttiva 2008/115/ce (direttiva rimpatri - garanzie minime); violazione e falsa applicazione dell'art. 8 par. 2 della direttiva 2013/32/UE; violazione e falsa applicazione art. 10, comma 4 della direttiva 2013/33/UE; violazione e falsa applicazione dell'art. 7, comma 2 del d.lsg. n. 142/2015 e dell'art. 10bis, comma 2 d.lgs. n. 25/2008; violazione e falsa applicazione dell'art. 2, del d.lgs n. 286/1998; falsa applicazione del regolamento del 20 ottobre 2014.

La normativa di settore richiamata dal Ministero dell'Interno non prevede affatto un divieto assoluto di accesso nelle aree di transito aeroportuali (c.d. "aree sterili"). Nella fattispecie in esame, in ragione comunque di situazioni in cui gli stranieri permangono alcuni giorni in quelle aree, deve applicarsi, in via analogica, la normativa nazionale e sovranazionale che disciplina l'accesso presso i centri di permanenza per il rimpatrio.

Anche il Regolamento di esecuzione UE n. 2015/1998 prevede la possibilità di accedere alle aree sterili alle persone autorizzate dalle autorità competenti, previa

verifica delle necessarie garanzie di sicurezza.

Inoltre sia la direttiva “rimpatri” (Direttiva 2008/115/CE) sia quelle che regolano il riconoscimento dello *status* di protezione internazionale (Direttiva 2013/32/UE) e l'accoglienza dei richiedenti asilo (Direttiva 2013/33/UE) prevedono la possibilità per gli enti del terzo settore di accedere nei centri di permanenza, previa autorizzazione delle autorità competenti.

Come detto, poi, nel caso dei respingimenti immediati, si verifica in concreto una permanenza “forzata” nelle aree di transito che determina una situazione di privazione della libertà personale durante la quale deve essere garantito il rispetto delle garanzie fondamentali delle persone e delle relative tutele;

2) violazione del principio del giusto procedimento e del buon andamento dell'azione amministrativa art. 97 Cost.; violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, comma 1, 3 e 10-bis della legge 241/1990.

L'amministrazione resistente non ha, altresì, garantito alcuna partecipazione al procedimento che ha portato all'adozione del provvedimento impugnato.

Peraltro, trattandosi di un provvedimento discrezionale posto che lo stesso Ministero ha fatto valutazioni in punto di sicurezza, la partecipazione al procedimento da parte dell'Associazione ricorrente non era superflua;

3) eccesso di potere; difetto di istruttoria; difetto di motivazione; genericità; sviamento e contraddittorietà nell'esercizio del potere rispetto alle generali norme in materia di trasparenza.

Nessuna istruttoria è stata fatta con riferimento alla legittimazione dell'Associazione ad accedere alle zone di transito e la motivazione del provvedimento impugnato è del tutto generica, anche con riferimento alle riferite esigenze di sicurezza delle predette aree.

Peraltro, posto che tra gli scopi della visita era anche il monitoraggio e la ricerca, la richiesta trova legittimazione nei principi di trasparenza ed accessibilità di cui al d.lgs n. 97 del 2016 che, nel caso di specie, sono stati violati.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato nel merito posto che, nella fattispecie in esame (riguardante, come detto, i casi di “respingimento immediato” di cui all'art. 10, commi 1 e 3, del d.lgs n. 286 del 1998), non vi è alcuna privazione della libertà personale tanto che non è richiesta alcuna convalida da parte del giudice competente; nelle aree di transito viene altresì assicurato il rispetto di tutte le garanzie e di tutte le tutele necessarie.

Con ordinanza n. 4747/2021, è stata respinta la domanda cautelare; il Consiglio di Stato, sez. III, con ordinanza n. 74/2022, ha invece accolto l'istanza soprassessoria, sollecitando la fissazione della pubblica udienza per la definizione del merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

In prossimità della trattazione del merito, la ricorrente ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del gravame.

Alla pubblica udienza del 14 febbraio 2023, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Come esposto nella parte in fatto, l'Associazione ricorrente ha chiesto di accedere alle zone di transito dei valichi di frontiera aeroportuale di Roma – Fiumicino e di Milano Malpensa, inclusi i locali in uso da parte delle forze di polizia in cui permangono i cittadini stranieri, in attesa di esecuzione del respingimento disposto ai sensi dell'art. 10, comma 1, del D.lgs. n. 286/98.

Si tratta, invero, dei casi di c.d. “respingimento immediato”, in cui lo straniero arriva al valico di frontiera senza avere i requisiti richiesti dalla normativa di settore per l'ingresso nel territorio nazionale e pertanto, ai sensi del comma 3 del citato art. 10 del d.lgs n. 286 del 1998, deve essere preso in carico “immediatamente” dal vettore per essere ricondotto nel paese di provenienza; ciò differentemente dai c.d. casi di “respingimento differito” di cui all'art. 10, comma 2, del d.lgs n. 286 del 1998, in cui lo straniero entra nel territorio nazionale ma, poi, per varie ragioni, risulta privo di un valido titolo di soggiorno e, diventando

destinatario di un provvedimento di espulsione, viene tradotto, in attesa dell'esecuzione, in un centro per il rimpatrio con conseguente limitazione della propria libertà personale.

1.1 Al riguardo, la difesa erariale, basandosi sulla normativa che regola le due ipotesi (respingimento immediato e respingimento differito), rappresenta in sintesi che, mentre nel secondo caso, ricorre una ipotesi di trattenimento forzoso con conseguente limitazione della libertà personale tanto che è necessaria la convalida del giudice competente, nel primo caso (respingimento immediato), non si ricade in una ipotesi di privazione della libertà personale, sia perché non è previsto alcun intervento da parte di un giudice statale sia in quanto la normativa vigente nazionale (art. 10 d.lgs n. 286 del 1998) e sovranazionale (in particolare, il Regolamento UE 2016/399) prevede che tale respingimento deve essere eseguito immediatamente e che lo straniero deve essere subito consegnato al vettore per il rimpatrio nel Paese di provenienza.

1.2 Sul punto, l'Associazione ricorrente sostiene che tale tipologia di respingimento non viene il più delle volte eseguita immediatamente per indisponibilità del vettore tanto che gli stranieri sono costretti a permanere nel valico di frontiera aeroportuale (c.d. "aree sterili" degli aeroporti) per vari giorni, con ciò realizzando nei fatti una situazione assimilabile ai casi di trattenimento forzoso, posto che gli stessi non possono lasciare quel luogo fino a quando non vengono presi in carico dal vettore per essere rimpatriati nel paese di provenienza.

Per questo, l'Associazione ricorrente ritiene di essere legittimata ad accedere anche in queste aree di trattenimento, al pari di quanto avviene nei centri di permanenza per il rimpatrio – CPR (come ha riconosciuto la giurisprudenza – per tutte, TAR Sicilia, sez. III, n. 2169/2020) e negli hotspot (TAR Sicilia, sez. III n. 2473/2021), per perseguire gli obiettivi di interesse generale indicati nel proprio statuto ovvero l'accoglienza umanitaria, l'integrazione sociale dei migranti e la promozione e la tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici.

1.3 Ciò premesso, va osservato che, dal punto di vista oggettivo, non può essere

negato che, nelle ipotesi sopra descritte relative ai casi di c.d. “respingimento immediato”, si realizzi nei fatti una ipotesi di “trattenimento forzoso”, in adesione a quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte EDU (Sentenza Amuur c. Francia; sentenza Riad e Idiab c. Belgio, del 24 gennaio 2008; Nolan and K. c. Russia, sentenza del 12 febbraio 2009; Z.A. e a. c. Russia, sentenza della Camera del 28 marzo 2017) la quale ha chiarito, da tempo, che trattenere uno straniero presso la zona di transito dell'aeroporto non vale ad escludere la qualificazione della fattispecie come “detenzione”, come tale rientrante nell'ambito di tutela di cui all'art. 5 della CEDU (rubricato “Diritto alla libertà ed alla sicurezza”).

Ed invero, nelle zone di transito, si attuano forme di detenzione amministrativa analoghe a quelle dei centri di permanenza per il rimpatrio, con la conseguenza che non sembra sussistere alcuna differenza ontologica tra la posizione soggettiva del cittadino straniero che viene trattenuto in un CPR o in un hotspot e quella del cittadino straniero che venga costretto a “rimanere” in una zona di transito di un aeroporto (o anche di un porto), in attesa che il vettore lo riaccomagni nel suo paese di origine o di provenienza.

1.4 Ciò posto dal punto di vista oggettivo (nel senso, cioè, della sostanziale assimilabilità dei valichi di frontiera a quei centri in cui gli stranieri vengono trattenuti forzosamente in attesa di essere espulsi o di essere distribuiti in centri per l'accoglienza sparsi sul territorio), va ora verificato se sussistano limiti di carattere soggettivo per l'accesso negli spazi di che trattasi.

Sul punto, l'amministrazione resistente, con il diniego impugnato, ha evidenziato, da un lato, che tali aree di transito non possono essere paragonate ai CPR e, dall'altro, che ragioni di sicurezza impediscono l'accesso a soggetti privati.

Al riguardo, ritiene il Collegio che non sussista un divieto assoluto ad accedere nelle zone dei valichi di frontiera (c.d. “aree sterili”) dove vengono trattenuti gli stranieri che sono giunti sprovvisti di un idoneo titolo di soggiorno nel territorio nazionale, con ciò prescindendo dalla necessità o meno di assimilare tali aree ai

centri di permanenza per il rimpatrio per i quali le direttive comunitarie (come la Direttiva 2008/115/CE) prevedono la possibilità di accesso da parte degli enti del terzo settore.

Ed invero, come richiamato dalla ricorrente, il Regolamento di esecuzione UE 2015/1998 (recante disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea) prevede, al par. 1.2.2. (rubricato "Accesso alle aree sterili"), una disciplina specifica ovvero che *"l'accesso alle aree sterili è autorizzato esclusivamente alle persone e ai veicoli che hanno un motivo legittimo per entrare. Le visite guidate dell'aeroporto scortate da persone autorizzate sono considerate un motivo legittimo"*.

Dalla predetta normativa, si ricava, da un lato, che non è previsto, come detto, un divieto assoluto di accesso in tali aree e, dall'altro, che anche i soggetti privati possono essere autorizzati ad entrare in tali aree, se previamente autorizzati e, per doverose ragioni di sicurezza, se scortate da persone autorizzate (soprattutto, se si tratta di accedere nei locali in uso alle forze di polizia).

Rimane chiaro che le autorità competenti dovranno previamente verificare la legittimazione specifica dei soggetti privati e le ragioni che giustificano la richiesta di accedere a tali aree, nonché verificare se sussistano motivi di sicurezza, di ordine pubblico o di corretta gestione che impediscano l'accesso a tali aree, al pari di quanto è previsto con riferimento ai centri di accoglienza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs n. 142 del 2005; non è, invero, un caso che, nel caso di specie, l'associazione ricorrente, nella richiesta preventiva di autorizzazione, ha indicato i nominativi dei singoli soggetti facenti parte della delegazione, l'arco temporale e i motivi della visita, in modo da consentire alle predette autorità di verificare la sussistenza di tutte le condizioni (di sicurezza, in particolare) per poter autorizzare l'accesso di che trattasi.

Quanto alla legittimazione istituzionale dell'Associazione odierna ricorrente, essa non può dirsi sprovvista in quanto, come previsto a titolo esemplificativo all'art. 5, punto 1, lettera n), dello Statuto, questa persegue in particolare lo scopo di

“tutelare i diritti soggettivi e gli interessi legittimi degli stranieri e degli apolidi, inclusi richiedenti e titolari di protezione internazionale”; al punto 2 dello predetto art. 5 è previsto poi che “L’Associazione contribuisce al raggiungimento del fine secondo cui anche nei confronti di stranieri ed apolidi presenti in Italia siano pienamente attuate le norme della Costituzione della Repubblica italiana, le norme internazionali e le norme dell’Unione europea, con particolare riguardo per quelle che tutelano i diritti fondamentali della persona”.

Peraltro, risulta che l’ASGI, dal 16 settembre 2005, è iscritta nella prima sezione del Registro degli enti e delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito in base all’art. 42 del d.lgs. 286/98 e che, dal 3 ottobre 2007, è iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni.

1.5 Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, non risulta giustificato il divieto opposto alla ricorrente di accedere nelle predette aree di frontiera, pur con i limiti e le precauzioni sopra descritti, poiché i diritti e le garanzie apprestati dall’ordinamento ai cittadini stranieri trattenuti nelle zone di frontiera non possono essere ritenuti recessivi rispetto a quelli riconosciuti ai cittadini stranieri detenuti presso i centri per il rimpatrio.

2. In conclusione, previo assorbimento delle ulteriori censure, il ricorso va accolto nei sensi di cui in motivazione, con conseguente annullamento dell’atto impugnato.

3. Le spese del giudizio vanno, tuttavia, compensate tra le parti, in ragione dell’assoluta novità della vicenda e della sua peculiarità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato. Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2023 con
l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Daniele Dongiovanni, Consigliere, Estensore

Anna Maria Verlengia, Consigliere

L'ESTENSORE
Daniele Dongiovanni

IL PRESIDENTE
Francesco Arzillo

IL SEGRETARIO