

Aggiornamento scheda ASGI “LE ZONE DI TRANSITO E DI FRONTIERA”¹

Commento alle circolari del decreto del Ministero dell’Interno del 5 agosto 2019 (G.U. del 7 settembre 2019, n. 210) e analisi delle prime applicazioni della procedura di frontiera.

A seguito della pubblicazione del Decreto Ministeriale 5 agosto 2019 (G.U. n. 210 del 7 settembre 2019, rubricato *Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell’attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale*, il Ministero dell’Interno ha emanato quattro circolari esplicative, indirizzate a Questure, Uffici di Polizia di Frontiera e Commissioni Territoriali, che recano indicazioni e disposizioni procedurali e operative da adottare al fine di implementare le c.d. procedure accelerate.

- **Circolare n. 8560 del 16 ottobre 2019** del Capo del Dipartimento per le Libertà civili e l’immigrazione in tema di Attuazione delle procedure accelerate ex art. 28-bis del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25.
- **Circolare n. 138656 del 18 ottobre 2019** del Direttore della Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia di frontiera (Dipartimento della Pubblica sicurezza) in tema di Attuazione delle procedure accelerate - Art. 28 bis del D. Lgs. 28 gennaio 2008 n. 25.
- **Circolare n. 150380 del 20 novembre 2019** del Direttore della Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia di frontiera (Dipartimento della Pubblica sicurezza) in tema di Attuazione delle procedure accelerate. Art 28 bis, del D.Lgs. 28 gennaio 2008 n. 25.
- **Circolare n. 2464 del 13 gennaio 2020** del Direttore della Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia di frontiera (Dipartimento della Pubblica sicurezza) in tema di Aspetti operativi relativi alle procedure accelerate ex art. 28 bis del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25. Obbligo informativo ex artt. 10, 10 bis e 26 del d.lgs. 25/2008 e regime di immediata esecutività dei provvedimenti.

Tali circolari forniscono agli uffici preposti disposizioni concrete e applicative, con l’intento esplicito di rendere più rapidi i meccanismi amministrativi e dare puntuale applicazione alle procedure, rispettando le esigenze di celerità imposte dal quadro giuridico di riferimento.

¹ https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/2019_scheda_ASGI_decreto_zone_frontiera.pdf

Dall'analisi complessiva di questi atti emergono alcuni elementi comuni e degni di nota per il caso particolare delle c.d. procedure di frontiera ex art. 28-bis c.1-ter², dei quali si sarà per cenni conto di seguito.

1. Viene indicato con chiarezza che le procedure accelerate ex art. 28-bis c.1-ter devono essere applicate a tutti i richiedenti asilo che sono stati fermati dalle autorità di polizia dopo essere stati fermati per aver eluso o tentato di eludere i controlli³, all'interno di un'area indicata come zona di frontiera o di transito⁴.
2. Si specifica che tali procedure non devono essere applicate a persone richiedenti asilo che siano state recuperate attraverso operazioni SAR (*search and rescue* in mare)⁵, né a coloro che spontaneamente si sono presentati per formalizzare la richiesta di protezione internazionale senza essere intercettati dalle forze di polizia all'atto dello sbarco o comunque subito dopo.
3. Si ribadisce che dalla applicazione delle procedure accelerate sono tassativamente esclusi i soggetti identificati come vulnerabili⁶ ai sensi dell'art. 2 c. 1 h-bis del D.Lgs 25/2008, vale a dire: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è accertato che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali.

² c.1-ter dell'art. 28-bis del d.lgs 25/2008 (cd. decreto procedure) l'applicazione di una procedura accelerata al richiedente che *“presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito (...) dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i relativi controlli (...)”. In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito”*.

³ Appare mancare una definizione giuridica precisa per l'azione di elusione delle frontiere, come richiamato anche dall'articolo di Questione e Giustizia di Salvatore Fachile, Adelaide Massimi e Loredana Leo: *“Diviene, anzitutto, fondamentale interpretare correttamente la nozione di elusione delle frontiere. Se la si intende come violazione delle norme di ingresso, la quasi totalità dei richiedenti asilo rientrerà nel suo ambito (essendo per lo più privi di passaporto o di visto di ingresso). Viceversa, si ritiene che debba interpretarsi secondo l'accezione principale del verbo eludere, ossia “Sfuggire, evitare con astuzia o destrezza”, limitando quindi l'applicazione della legge ai soli casi in cui il richiedente non si presenti spontaneamente ai controlli di frontiera (o perfino richiedendo il soccorso) ma venga bloccato quando è in atto un tentativo strutturato di superarli furtivamente.”* http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

⁴Per approfondimento di veda articolo *“Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo”* di Salvatore Fachile, Adelaide Massimi e Loredana Leo su Questione Giustizia http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

⁵ Per approfondimento si veda articolo *“Le nuove ipotesi di procedure accelerate e di frontiera”* a cura di Progetto In Limine di Asgi e A Buon Diritto Onlus su Questione Giustizia http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera_09-01-2020.php

⁶ Art.24, par. 3 della direttiva 2013/32/UE: *“Gli Stati membri provvedono affinché, qualora i richiedenti siano stati identificati come richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, essi siano forniti di sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della presente direttiva per tutta la durata della procedura d'asilo.”*

4. Viene sottolineata l'importanza dello svolgimento di un'informativa completa e puntuale nei confronti del richiedente, in merito alle procedure accelerate in genere e nello specifico a quelle attuate in frontiera. Viene allo scopo predisposta apposita documentazione informativa e si ribadisce la necessità della presenza della figura di mediazione linguistico-interculturale nel momento della formalizzazione della istanza. Il "modello C3 specifico" reca una parte informativa *ad hoc*.
5. Viene presentato un nuovo tipo di modulo per la raccolta dell'istanza di protezione, "c.d. modello C3 specifico", quasi del tutto assimilabile in forma e contenuto al modello normalmente utilizzato nell'ambito della procedura ordinaria, ma con alcune differenze significative.
6. Si prevede la possibilità, in capo alla Prefettura - UTG alla quale la singola Commissione Territoriale afferisce, di istituire all'occorrenza un "nucleo mobile", composto da uno o più commissari e gli eventuali interpreti, che potranno svolgere l'intervista personale presso l'Ufficio di frontiera.
7. Si ribadisce che, nei casi di specie, la presentazione di un ricorso ex art. 35-bis D.Lgs 25/2008 avverso una decisione negativa della Commissione non ha efficacia automatica di sospensiva sugli effetti del provvedimento impugnato, ma che, a differenza di quel che vale per altri tipi di procedure accelerate, i termini per il ricorso sono ordinari, vale a dire pari a 30 giorni⁷ ma senza sospensiva automatica.
8. La sospensiva deve essere esplicitamente richiesta e che, decorsi "*decorsi i termini previsti dal comma 4 dell'art. 35 bis del D.lgs. n. 25/2008 senza che sia intervenuta la decisione del giudice, possano legittimamente essere adottati i provvedimenti di allontanamento dalle Autorità competenti*", questo prevede che si possa prevedere l'immediata esecutività dei provvedimenti di rigetto e di conseguenza l'espulsione verso coloro che sono in attesa dell'esito del ricorso togliendo così le poche garanzie rimaste.⁸
9. Nelle circolari non viene mai menzionato il Presidente delle Commissioni Territoriali e il ruolo delle stesse viene marginalizzato e dando mandato invece alle Questure di individuare e applicare le procedure accelerate andando in contrasto con l'art. 28 c.1-bis del 25/2008 che specifica che è a capo del Presidente della Commissione Territoriale l'individuazione dei casi di procedura accelerata, sulla base degli atti⁹.

⁷ La sospensiva può essere richiesta art. 35-bis c. 4 d.lgs 25/2008.

⁸ Per approfondimento si veda "Asilo e procedure accelerate: commento alla circolare del Ministero dell'Interno" <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-procedure-accelerate/>

⁹ "Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e all'articolo 28-bis, il Presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, individua i casi di procedura prioritaria o accelerata."

Come si è visto, le circolari dispongono che le procedure accelerate in zone di frontiera/transito rispettino, per essere applicate, requisiti specifici, di ordine situazionale e geografico¹⁰.

Il primo criterio per la valutazione della applicabilità di una procedura di frontiera appare quello legato alla condotta attiva del richiedente, il quale può essere sottoposto a tale procedura accelerata esclusivamente nel caso in cui sia stato fermato dopo aver eluso o nel tentativo di eludere un controllo. Tale requisito, già esplicitamente previsto dall'art. 28 c.1-ter D.Lgs. 25/2008, individua una situazione di fatto molto specifica, nella quale sia riscontrata la volontà chiara da parte dello straniero di celarsi ai controlli di frontiera e la sua conseguente condotta evasiva. È quindi da escludere da questa fattispecie qualunque altra situazione di rintraccio dello straniero, a seguito del quale egli manifesti volontà di chiedere asilo, come ad esempio il fermo durante controlli non di frontiera, il fermo durante il quale non emerge alcun agito elusivo, o a maggior ragione una situazione nella quale sia lo straniero stesso a rivolgersi spontaneamente alle autorità di polizia per chiedere protezione (sia che ciò avvenga all'esterno sia nell'atto di accedere ad un ufficio di polizia). Si potrebbe argomentare che questa previsione normativa sembri rispondere ad una *ratio* punitiva, nei confronti di uno straniero il quale non genuinamente, ma solo in seguito al fermo e quindi in maniera considerata strumentale, manifesterebbe la propria necessità di protezione internazionale.

Il secondo criterio, di ordine geografico, prevede che l'atto elusivo di cui sopra debba essere stato compiuto all'interno di una c.d. zona di frontiera o di transito, a tal fine individuata dal Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2019. Questo provvedimento presenta numerose ed evidenti problematiche, sia nel merito sia per quanto concerne la sua compatibilità con il diritto dell'Unione. Innanzitutto, il DM e le circolari "esplicative" che ad esso fanno riferimento non specificano cosa si intenda con zona di frontiera o zona di transito, non ne forniscono una definizione chiara, ma anzi individuano zone particolarmente ampie (intere province) e non necessariamente delimitate da frontiere fisiche. Non solo, il Decreto non distingue in alcun modo tra zona di frontiera e zona di transito, rendendo il tutto ancora più aleatorio. Ancora, il testo del Decreto Ministeriale perpetua senza chiarirlo un altro pericoloso equivoco creatosi in sede di ultima modifica del D.Lgs. 25/2008: laddove la Direttiva 2013/32/UE contempla la possibilità in capo allo Stato membro di prevedere che "una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito" (artt. 31 par.8 let. h¹¹ e 43.1), la recente novella del suo decreto di recepimento introduce un concetto nuovo, quello di "zona di frontiera", senza tuttavia fornire alcuna definizione.

¹⁰ Elusione o tentativo di elusione all'interno di una determinata una zona di frontiera o di transito.

¹¹ "Gli Stati membri possono prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito a norma dell'articolo 43 se: [...] il richiedente è entrato illegalmente nel territorio dello Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità o non ha presentato la domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso."

Secondo quanto già spiegato nella scheda “le zone di transito e di frontiera”¹², il modo in cui la disposizione è formulata potrebbe consentire l'applicazione automatica della procedura accelerata di frontiera alle persone che chiedono asilo direttamente in frontiera, in quanto subordina la sua applicazione esclusivamente alla persona che ha cercato di eludere i controlli. In questo senso la disposizione non appare conforme all'articolo 43 della direttiva procedure, in quanto il tentativo di eludere i controlli alla frontiera non è incluso nei motivi di applicazione delle procedure di cui all'articolo 31, paragrafo 8, della direttiva.

Questa incompatibilità potrebbe solo in apparenza essere risolta alla luce del disposto dell'art. 43 par. 3 della Direttiva 2013/32/UE¹³, dove si prevede che le procedure si possano applicare anche nelle “immediate vicinanze della frontiera”, e quindi in un territorio che potrebbe identificarsi come “zona di frontiera”. In realtà, tale disposizione non solo non è stata recepita dal legislatore italiano (e non pare direttamente applicabile), ma pare in ogni caso non adeguata, in quanto essa fa riferimento esclusivamente ad una situazione eccezionale di ampi numeri di richieste di asilo formalizzate alla frontiera, tale per cui la trattazione delle stesse in loco diventerebbe praticamente impossibile. Inoltre, tali procedure potrebbero comunque applicarsi solamente “nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze della frontiera”. La Direttiva quindi esplicitamente esclude la possibilità di applicare procedure di frontiera a seguito di elusione dei controlli in altri luoghi che non siano la frontiera stessa (o zone di transito).

Da ultimo, a conferma del carattere indefinito di queste zone, preme evidenziare che l'art. 2 del DM, paradossalmente rubricato “individuazione delle zone di frontiera e transito”, all'atto pratico non individui né definisca in maniera chiara zone di frontiera o transito sul territorio dello Stato italiano, ma si limiti a disporre che “Le zone di frontiera o di transito [...] sono individuate in quelle esistenti nelle seguenti province”. Il Ministero quindi pare riferirsi a zone già preventivamente inquadrare ed in qualche modo definite, ma delle cui caratteristiche non è dato sapere.

Analisi del modello C3 “specifico” per procedure accelerate di frontiera

Come già indicato, le circolari forniscono agli Uffici di polizia un mod. “C3 specifico”, appositamente predisposto dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo per l'utilizzo nell'ambito delle procedure accelerate di frontiera. Tale modulo, per il resto assimilabile a

¹² https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/10/2019_scheda_ASGI_decreto_zone_frontiera.pdf

¹³ “Nel caso in cui gli arrivi in cui è coinvolto un gran numero di cittadini di paesi terzi o di apolidi che presentano domande di protezione internazionale alla frontiera o in una zona di transito, rendano all'atto pratico impossibile applicare ivi le disposizioni di cui al paragrafo 1, dette procedure si possono applicare anche nei luoghi e per il periodo in cui i cittadini di paesi terzi o gli apolidi in questione sono normalmente accolti nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito.”

quello consueto utilizzato nella procedura ordinaria, presenta però alcune differenze significative.

- In apertura, è presente una comunicazione, avente valore di notifica all'interessato, del fatto che l'ufficio verbalizzante stia attivando nei suoi confronti una procedura accelerata.
- Della procedura accelerata di frontiera vengono chiaramente esplicitate le tempistiche: formalizzazione immediata, audizione entro 7 giorni, 2 giorni dall'audizione per la decisione nel merito.
- Emerge una maggiore attenzione allo svolgimento della corretta informativa, nel testo si chiede anche di indicare in quale lingua essa sia stata svolta dal mediatore.
- A differenza del modulo ordinario, nel C3 specifico sono assenti le informazioni riguardanti periodo e luoghi di residenza dalla nascita fuori dal paese di origine (punto 7 del C3 ordinario). Non è inoltre prevista la possibilità di indicare il possesso o meno di mezzi di sussistenza al fine di poter accedere al sistema pubblico di accoglienza (accesso che rimane comunque impregiudicato).
- Alla conclusione del documento, in sede di sottoscrizione finale da parte di tutti i soggetti interessati, si segnala la formula *“lo sottoscritto dichiaro [...] che ho liberamente riferito su tutti i motivi che mi hanno spinto a fare richiesta di riconoscimento della protezione internazionale e che non ho altro da aggiungere.”* Questa formulazione appare discutibile, in quanto almeno nella forma sembra escludere la possibilità che il richiedente integri l'istanza con ulteriori elementi (cosa invece espressamente prevista all'art. 31 del 25/2008) prima e/o in sede di audizione. In questo senso, la dichiarazione potrebbe aprire la via ad interpretazioni particolarmente restrittive da parte della Commissione Territoriale.
- Un'altra questione degna di essere rilevata è che nell'ultima pagina del C3 specifico non è presente lo spazio della data di compilazione infatti, la data è rinvenibile solamente nell'apposita sezione dedicata alla notifica di convocazione per l'audizione innanzi alla Commissione Territoriale. Il C3 e la notifica di convocazione, sebbene allegati uno all'altra, sono due atti distinti e la data deve essere segnata su entrambi, così come deve essere entrambi firmati. Sebbene vengano anche compilati verosimilmente lo stesso giorno la data sul C3 è di fondamentale importanza per tutta la procedura di richiesta di protezione internazionale infatti, è proprio dalla data di compilazione del modello C3 che decorrono i giorni previsti per espletare la procedura di frontiera.
- È infine presente una sezione apposita, avente valore di notifica all'interessato, recante l'invito a presentarsi presso la competente Commissione Territoriale per sostenere l'intervista personale al luogo, alla data e all'ora indicate.

Il tema della vulnerabilità

Il legislatore italiano (art. 2 c. 1 lett. h-bis) (recepisce il combinato disposto degli artt. 31.7.b) della 32 e 22 della 33) identifica come richiedenti “vulnerabili” una serie discretamente ampia di persone: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, persone per le quali è accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, vittime di mutilazioni genitali.

Le circolari in oggetto dispongono con chiarezza che le persone afferenti a una o più di queste categorie siano sempre escluse dall’applicazione delle procedure accelerate (non soltanto quelle c.d. di frontiera), citando un “espreso divieto normativo” del quale non si rinviene però l’origine nella norma di rango primario, a meno di considerare la previsione dell’art. 28.1.b) (esame prioritario per le categorie vulnerabili) automaticamente esclusivo e in tutto alternativo alle procedure accelerate e dell’art.31.7 b)¹⁴ della direttiva. A ben vedere, prevedendo in maniera senza dubbio condivisibile l’esclusione de plano delle categorie vulnerabili dall’applicazione dell’istituto in oggetto, il Ministero dell’interno non fa che disciplinare queste ultime in maniera coerente con la previsione del considerando 30 della Direttiva 32 (Qualora un sostegno adeguato non possa essere fornito a un richiedente che necessita di garanzie procedurali speciali nell’ambito di procedure accelerate o di frontiera, tale richiedente dovrebbe essere esonerato da tali procedure).

Da quanto appena descritto emerge con chiarezza l’estrema importanza che le eventuali vulnerabilità del richiedente emergano subito, già in fase di compilazione del mod. C3, in modo che l’ufficio verbalizzante escluda dal principio l’applicazione delle procedure accelerate, pur in presenza dei requisiti sostanziali e geografici sopra menzionati. Ne discende un elemento di particolare criticità: se le valutazioni in ordine alla vulnerabilità sono effettivamente demandate al verbalizzante funzionario di PS, il fatto che quest’ultimo sia dotato di adeguata formazione, che lo renda in grado di discernere ed identificare i segni di tali vulnerabilità, assume un enorme rilievo.

Da quanto appena detto si evidenzia una errata applicazione dell’art. 28 co. 1-bis, laddove si prevede che, ai fini dell’implementazione dell’esame prioritario e delle procedure accelerate *tout court*, sia esclusivamente il Presidente della Commissione territoriale l’organo competente ad individuare, sulla base della documentazione in atti, i casi di procedura prioritaria o accelerata. Siamo invece dinanzi ad una inversione della procedura, nella prassi, poiché è la Questura ad attivare le accelerate, fatta salva una “riforma del rito” poi compiuta dalla Commissione Territoriale in sede di audizione.

¹⁴ “*Gli Stati membri possono esaminare in via prioritaria una domanda di protezione internazionale conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, in particolare: [...] b) qualora il richiedente sia vulnerabile ai sensi dell’articolo 22 della direttiva 2013/33/UE, o necessiti di garanzie procedurali particolari, specialmente se si tratta di un minore non accompagnato.*” è considerato in un’accezione “positiva”, nel senso di dare priorità alle domande di persone vulnerabili (anche se non sono previsti termini di audizione, ma soprattutto non ci sono le conseguenze negative delle procedure accelerate).

La questione dell'accoglienza

I richiedenti protezione oggetto di procedure c.d. di frontiera hanno pari diritto, se sussistono i requisiti previsti, ad avere accesso al sistema pubblico di accoglienza (nello specifico ai centri ex artt. 9 e 11 D.Lgs. 142/2015). Le circolari in esame prevedono però che la stessa individuazione del luogo di accoglienza non segua l'iter ordinario (ripartizione nazionale e regionale), ma che i richiedenti debbano essere accolti all'interno delle province dove ha sede la Commissione Territoriale competente all'esame della domanda. Il fine evidente è quello di facilitare in termini temporali e logistici l'intervista personale, eventualmente con modalità "mobile", che dovrà essere svolta di lì a poco.

Dalla lettura delle circolari e delle norme non è chiaro come questo criterio di priorità, legato alla collocazione geografica della Commissione, venga temperato con altre esigenze, verosimilmente più importanti e per questo previste nella normativa primaria, quali ad esempio il rispetto dell'unità familiare e la qualità generale del centro di accoglienza individuato. Resta inteso che non dovrebbe rilevare a questo proposito l'adeguatezza del centro individuato ai criteri di cura particolare previsti dall'art. 17 co. 3 D.Lgs. 142/2015 per le categorie vulnerabili, in quanto la vulnerabilità, se riscontrata già in fase di formalizzazione, porterebbe di per sé ad una esclusione dalla procedura accelerata. Nel caso in cui invece determinate vulnerabilità presenti non dovessero emergere in sede di verbalizzazione, sarebbe concreto il rischio di non vedere assicurata una accoglienza adeguata alle speciali necessità e fragilità del richiedente.

Prime prassi di applicazione di procedure di frontiera nella zona di Trieste

Le prassi finora riscontrate sul territorio italiano paiono essere differenti nella loro applicazione tra nord e sud¹⁵.

Rispetto alle zone di frontiera nord quanto riscontrato fino ad ora sul territorio di Trieste testimonia nei fatti quella che sembra essere un'ampia discrezionalità nelle mani degli uffici di polizia nel definire volta per volta, o nel non definire affatto, confini ed estensione di tali zone.

Secondo quanto dichiarato dagli stessi funzionari della Questura di Trieste nel corso di un incontro svolto all'inizio del 2019, le procedure di frontiera non verrebbero applicate a tutti i richiedenti asilo intercettati sul territorio della provincia di Trieste ma solo alle persone rintracciate "in prossimità" del confine ritenendosi in questi casi sussistente un'immediata elusione dei controlli; la Questura, nell'escludere l'applicazione delle procedure accelerate alle persone rintracciate a Trieste città in ragione dell'assenza di "immediatezza" dell'elusione del confine, non ha tuttavia precisato né l'estensione della zona all'interno

¹⁵ Per approfondimento sul tema si veda articolo "*Le nuove ipotesi di procedure accelerate e di frontiera*" a cura di Progetto In Limine di Asgi e A Buon Diritto Onlus su *Questione Giustizia*.
http://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera_09-01-2020.php

della quale in caso di rintraccio la persona viene sottoposta alla procedura accelerata né l'eventuale arco temporale entro il quale il rintraccio deve avvenire¹⁶.

Considerato che il limite geografico o temporale entro il quale si può ritenere che una persona abbia eluso i controlli di frontiera non appare specificato né nel decreto né nelle circolari in esame, risulta di fatto esservi un ordine temporale e geografico per l'applicazione delle procedure le procedure di cui all'art. 28-bis 1-ter del Dlgs 25/2008 determinato in modo del tutto discrezionale da parte della Questura.

Come disposto dalle circolari commentate in precedenza, la Questura dispone l'applicazione della procedura accelerata con invio degli atti alla Commissione Territoriale che successivamente è chiamata a valutare se via sia stata effettivamente elusione o tentativo di elusione oppure no; la Commissione deve comunque assumere la decisione entro 2 giorni dalla data dell'intervista e nel caso in cui la Commissione valuti, in fase di colloquio personale, che non vi sia stata elusione può passare alla procedura ordinaria, dando in ogni caso atto della propria valutazione nel provvedimento.

Nel caso di Trieste, da cui sono per il momento stati segnalati 11 casi certi di applicazione delle procedure accelerate, 7 sono stati trasformati in procedure ordinarie da parte della Commissione Territoriale in fase di audizione.

In fase di audizione dei richiedenti protezione rientrati nelle procedure accelerate, la Commissione ha poi mutato la procedura in ordinaria, valutando la non sussistenza dell'elusione in ragione del comportamento degli interessati che avevano segnalato la propria presenza alle autorità di confine, senza tuttavia entrare nel merito della definizione o dell'estensione della zona di frontiera.

Procedure di frontiera e controlli di polizia

I profili di illegittimità delle procedure di frontiera e dei decreti istitutivi delle zone di frontiera appaiono essere strettamente connessi a quelli relativi alle modalità di esecuzione dei controlli di polizia.

Secondo quanto previsto dall'art. 22 del Codice Frontiere Schengen (regolamento UE 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016), le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità.

L'assenza dei controlli alle frontiere interne non pregiudica l'esercizio di competenze di polizia d parte delle autorità competenti che non può tuttavia avere un effetto equivalente alle verifiche di frontiera (art. 23 Codice Frontiere Schengen).

¹⁶ Appare opportuno evidenziare che Trieste, oltre a non essere una frontiera esterna, non ha nemmeno un confine fisico ed identificabile infatti, come dichiarato anche da alcuni richiedenti asilo ci si accorge di essere passati dalla Slovenia all'Italia solamente se si nota il cartello presente a bordo strada che indica l'ingresso sul territorio triestino, quindi italiano.

I controlli di polizia dunque non devono coincidere con le attività di controllo della frontiera, definite dallo stesso Codice Frontiere Schengen come quelle svolte alla frontiera “in risposta esclusivamente all’intenzione di attraversare la frontiera o al suo effettivo attraversamento e indipendentemente da qualunque altra ragione, e che consiste in verifiche di frontiera e nella sorveglianza di frontiera”.

L’art. 23 del Codice Frontiere Schengen fissa dei parametri precisi per lo svolgimento dei controlli di polizia e, sebbene la formulazione dello stesso lasci un margine di discrezionalità alle autorità nazionali quanto alle modalità, alle tempistiche e alle finalità dei suddetti controlli, non possono sussistere dubbi sull’illegittimità di qualsiasi controllo, sia sistematico che a campione, esercitato in ragione del solo attraversamento di una frontiera interna, a fortiori se effettuato sulla base della presunta nazionalità¹⁷.

La compatibilità con il diritto dell’Unione Europea dei controlli di polizia effettuati in prossimità delle frontiere interne che hanno come esito prima l’intercettazione di migranti e poi o l’applicazione delle procedure di frontiera o l’esecuzione di riammissioni, effettuate spesso sulla base di accordi bilaterali, deve essere valutata anche alcune pronunce rese dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea¹⁸.

In tali pronunce, la Corte si pronuncia sulla legittimità di diverse disposizioni nazionali finalizzate ad attribuire alle autorità di polizia dello Stato membro interessato la competenza a controllare l’identità di qualsiasi persona, in una zona territorialmente delimitata posta in prossimità di una frontiera terrestre, allo scopo di prevenire o impedire l’ingresso o il soggiorno irregolari nel territorio di detto Stato membro o di prevenire determinati reati contro la sicurezza delle frontiere; secondo la Corte in assenza di delimitazioni precise di tali competenze e in particolare di previsioni che indichino l’intensità, la frequenza e la selettività dei controlli di polizia, finalizzati a verificare l’identità di una persona o a verificare la sussistenza di documenti o la sussistenza dei requisiti per il soggiorno legale, anche sulla base di informazioni generali e sull’esperienza in materia di soggiorno illegale, non possono ritenersi compatibili con il diritto UE poiché il loro esercizio pratico risulta avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera.

Senza entrare nel merito degli accordi bilaterali di cooperazione di polizia e degli accordi bilaterali di riammissione, al cui esame si procederà in altra sede, ciò che appare opportuno evidenziare relativamente ai decreti istitutivi delle zone di transito o di frontiera è che, come già rilevato, la stessa assenza di una precisa delimitazione territoriale delle stesse, rischia di consentire lo svolgimento di controlli di polizia del tutto incompatibili con il diritto UE.

¹⁷ Alessia Di Pascale, Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell’UE, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2020.

¹⁸ Corte di giustizia, sentenza del 22.6.2010, Melki e Abdeli, cause riunite C-188/10 e C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363; Corte di giustizia, Atiqullah Adil contro Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, sentenza del 19 luglio 2012, causa C-278/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:508; Corte di giustizia, A., sentenza della Corte del 21 giugno 2017, causa C-9/16, ECLI:EU:C:2017:483.