



SEA Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi.

Sintesi della ricerca promossa da SEA Aeroporti di Milano *“SEA Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi”* e dell'allegato *“Le procedure di controllo negli aeroporti di Malpensa e Linate. Un'indagine tra i passeggeri”*, febbraio 2010.

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	3
Premessa	5
Background: il caso italiano	7
La metodologia della ricerca	8
PARTE I	
Il fenomeno dell'immigrazione irregolare per via aerea	9
1. Il caso dell'aeroporto di Malpensa	10
PARTE II	
Il sistema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare a Malpensa	15
1. Gli attori	15
2. Le procedure di controllo dei passeggeri e i respingimenti	19
3. Attività di sorveglianza e di indagine	23
PARTE III	
La protezione internazionale	27
1. I trend in corso	27
2. La presa in carico dei richiedenti: un sistema a filiera	33
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	37
SINTESI QUESTIONARIO	
Le procedure di controllo negli aeroporti di Malpensa e Linate. Un'indagine esplorativa fra i passeggeri.	41
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	45

EXECUTIVE SUMMARY

Recentemente i flussi di immigrazione irregolare verso l'Italia stanno cambiando forma: a seguito della riduzione degli ingressi irregolari via mare, ci saranno possibili e significative ripercussioni sul sistema aeroportuale nel suo complesso. Dagli aeroporti di Milano transitano più di venti milioni di passeggeri all'anno e le frontiere aeree sono da sempre in prima linea nell'azione di filtro nei confronti dell'immigrazione irregolare.

Partendo da questi presupposti, la ricerca promossa da SEA affronta tematiche di rilevanza non solo nazionale, ma anche internazionale. Essa costituisce uno dei primi tentativi, attualmente disponibili, di avviare una conoscenza sistematica sul fenomeno dell'immigrazione irregolare per via aerea e di rendere comprensibile e visibile l'insieme delle attività realizzate negli aeroporti per il controllo delle frontiere esterne, prestando attenzione anche alle garanzie di protezione dei diritti umani dei migranti e alle pratiche in uso e mettendo in luce buone prassi e criticità.

Il report finale della ricerca si articola in tre parti:

- la prima parte analizza le **caratteristiche dell'immigrazione irregolare per via aerea**, esaminando in particolare l'evoluzione del fenomeno negli aeroporti di Milano, Malpensa e Linate;
- la seconda parte prende in esame il complesso **sistema di sicurezza** messo in atto negli aeroporti milanesi considerando gli attori coinvolti, i loro diversi ruoli e le pratiche prevalenti;
- la terza parte esamina il sistema di **presa in carico dei richiedenti protezione** internazionale messo in opera negli aeroporti milanesi, considerando gli attori coinvolti, i loro diversi ruoli e le pratiche prevalenti.

Nel suo complesso la ricerca mostra una crescente diversificazione delle tipologie di casi relativi all'immigrazione irregolare e un'articolazione sempre più complessa dei sistemi di controllo e accoglienza.

Gli aeroporti internazionali sono luoghi in cui avviene tradizionalmente il controllo di frontiera, ma sono divenuti sempre più anche luoghi in cui vi è un passaggio di persone destinate all'espulsione e l'ingresso di persone riammesse nel territorio nazionale da altri paesi Schengen. La recente diversificazione delle problematiche legate all'immigrazione irregolare richiede dunque risposte sempre più definite e un impegno costante e preciso da parte delle strutture aeroportuali.

La ricerca ha riscontrato che il gestore SEA ha fino ad oggi supportato lo sviluppo di un'eccellenza inter-organizzativa nel campo delle procedure di controllo e sorveglianza. Il duplice fine è stato garantire un sistema-frontiera efficiente sul piano della prevenzione e del contrasto e, al contempo, limitare al massimo gli eventuali disagi connessi all'adozione di procedure di controllo efficaci. Si è verificato che il sistema a filiera per l'assistenza ai richiedenti asilo ha una buona tenuta e si è sviluppato mediante contatti con il territorio circostante. Si è inoltre rilevata un'ottima sinergia fra tutti gli attori interessati, pur se appartenenti a culture organizzative diverse. Sono stati infine individuati punti di forza e debolezza del sistema ed elaborate precise raccomandazioni per poter sviluppare ulteriormente le buone prassi già presenti e ovviare ad alcune criticità date dal sistema di risposta.

Premessa

Negli ultimi vent'anni è cresciuta la pressione migratoria verso l'Europa e l'Italia. Epocali cambiamenti geo-politici e demografici, a partire dalla caduta dei regimi sovietici e della ex Jugoslavia, fino alle crisi umanitarie in Africa e nei paesi mediorientali, hanno spinto crescenti flussi di migranti a cercare condizioni di vita migliori in Europa. La definizione di politiche migratorie sempre più restrittive e controlli più accurati hanno spinto parte dei migranti a utilizzare canali irregolari per entrare in Europa. Fra questi, l'ingresso per via aerea. Conseguentemente, **il ruolo degli aeroporti europei e dei loro sistemi di sorveglianza e sicurezza** è divenuto sempre più cruciale. In particolare, la progressiva articolazione di norme e pratiche per garantire il controllo dell'immigrazione irregolare, l'identificazione dei passeggeri, il rimpatrio dei migranti irregolari e l'assistenza ai passeggeri che chiedono protezione internazionale ha comportato una **crescita della complessità** di gestione per gli enti aeroportuali.

La presente ricerca ricostruisce il funzionamento di questi sistemi complessi all'interno degli aeroporti di Linate e Malpensa, ponendosi **tre obiettivi principali**:

- 1. fornire strumenti di lettura del fenomeno** dell'immigrazione irregolare per via aerea e del sistema di garanzia dei diritti di coloro che richiedono protezione internazionale;
- 2. descrivere e analizzare il sistema di risposta** approntato in aeroporto per applicare le norme e ridurre al minimo le probabilità di incidenti, disguidi o disagi ai passeggeri;
- 3. rilevare le modalità di cooperazione** tra gestore aeroportuale, forze dell'ordine, vari enti e operatori attivi all'interno dell'aeroporto e sistemi di sorveglianza e sicurezza dei singoli vettori.

L'aeroporto è spesso paragonato a una città: è un luogo complesso, formato da componenti eterogenee, è un luogo dove convivono e si trovano a interagire attori diversi. Cercare di capire questa complessità in relazione a una tematica oggi così importante come quella dell'immigrazione irregolare è un compito difficile, ma necessario.

A fronte di uno scenario in rapida evoluzione, si è constatato che non sono attualmente disponibili studi di caso o ricerche di livello europeo o nazionale su modalità, consistenza e caratteristiche dell'immigrazione irregolare per via aerea. Il tema, per la sua rilevanza, ha recentemente attratto l'attenzione del *United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC* che, alla fine del 2009, ha organizzato un simposio a porte chiuse a Vienna per avviare una ricognizione sulle caratteristiche dell'immigrazione irregolare per via aerea a livello internazionale¹.

¹ UNODC, *Issue Paper, Migrant Smuggling by Air, 2010*, www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant%20Smuggling%20Issue%20Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_Air.pdf

Background: il caso italiano

Nella geografia internazionale dell'immigrazione irregolare **l'Italia è un paese di destinazione e anche di transito verso l'Europa centrale e settentrionale**. Per la sua posizione l'Italia è divenuta negli ultimi vent'anni una delle principali porte di ingresso dei flussi migratori irregolari via mare, provenienti da diverse aree geografiche (Asia, Africa, Medio Oriente)². Alle frontiere marittime, in particolare sulle rotte in arrivo dalla Libia, i migranti fermati nel 2008 sono stati 35.000, di cui circa il 50% ha ricevuto varie forme di protezione internazionale dalle autorità italiane³.

I flussi irregolari via mare sono stati tuttavia ridimensionati del 90% circa a partire dal maggio 2009, con l'entrata in vigore di accordi con la Libia. È probabile che questa importante diminuzione dei flussi via mare produca a breve **variazioni importanti nelle principali rotte usate per raggiungere irregolarmente l'Europa e, in particolare, l'Italia**. Scenari probabili vedono lo spostamento delle rotte migratorie via mare verso la Turchia e la Grecia e un incremento dei traffici irregolari attraverso le frontiere terrestri e aeree, anche verso l'Italia.

Secondo l'agenzia europea Frontex, l'aeroporto di Milano Malpensa, unitamente ad altri aeroporti internazionali europei come gli aeroporti di Parigi Charles De Gaulle, Londra Heathrow, Francoforte e Amsterdam, costituiscono **i nodi principali dell'immigrazione irregolare per via aerea in Europa**⁴. Milano sarebbe uno scalo favorito per la sua vicinanza al confine con la Svizzera e con la Francia.

Istituita con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 (G.U. L. 349 del 25/11/2004) Frontex è l'agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli stati membri dell'Unione Europea.

Oltre all'organizzazione delle *joint operation*, elabora e definisce strumenti formativi soprattutto per affinare le tecniche di riconoscimento di falsificazioni.

² Si ricorda tuttavia che i flussi di migranti irregolari sono soprattutto composti da migranti che, entrati regolarmente, si fermano sul territorio nazionale oltre la durata del loro permesso di soggiorno (cosiddetti *overstayers*).

³ Caritas/Migrantes 2009, p. 496.

⁴ Frontex 2007, p. 7

La metodologia della ricerca

La ricerca sul campo si è svolta nel corso di due mesi (dicembre-gennaio 2010) e si è concentrata negli aeroporti di Linate e Malpensa. È stata preceduta da:

- raccolta e analisi di documentazione, articoli, letteratura scientifica nazionale e internazionale sulle varie tematiche trattate;
- predisposizione di strumenti di ricerca specifici per la raccolta delle informazioni (griglie per le interviste, definizione dei luoghi per le osservazioni partecipanti, individuazione dei soggetti da intervistare);
- incontri con i principali *stakeholders* nel corso di riunioni convocate ad hoc da SEA.

La ricerca si è avvalsa di una metodologia di carattere qualitativo basata prevalentemente su:

- a. interviste semi-strutturate a key observers** appartenenti ai seguenti enti:
 - Polizia di frontiera
 - Security SEA
 - vettori aerei
 - Questura
 - Prefettura
 - Magistratura
 - associazioni attive per i richiedenti protezione internazionale
- b. attività di osservazione partecipante** condotte presso gli uffici della Polizia di frontiera dell'aeroporto di Malpensa, secondo il metodo dell'etnografia sociale;
- c. raccolta e analisi di dati statistici** sui respingimenti e le richieste di protezione internazionale, relativi agli ultimi cinque anni;
- d. raccolta e analisi di materiale giudiziario** riguardante le principali operazioni condotte sul reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina negli aeroporti milanesi.

PARTE I

Il fenomeno dell'immigrazione irregolare per via aerea

La ricerca ha mostrato che i viaggi irregolari compiuti per via aerea sono senza dubbio più costosi e difficili da pianificare di quelli via mare o via terra. Spesso per organizzare questi viaggi sono necessari non solo documenti contraffatti, ma anche attività di corruzione presso consolati, ambasciate e altre autorità.

I viaggi aerei si svolgono infatti con documenti, visti e, a volte, permessi di lavoro per i paesi di destinazione che, in molti casi, sono falsificati. Non sorprende, pertanto, che si siano formati network **illegali che organizzano i viaggi irregolari** - i cosiddetti *smugglers of migrants* - che offrono servizi a chi vuole partire e non ha i documenti in regola per farlo. I facilitatori dei viaggi coordinano le attività necessarie a compiere i viaggi, sfruttando **i punti di debolezza dei sistemi di controllo**.

Le attività investigative mostrano che mediatori con contatti internazionali, generalmente operanti nelle grandi capitali, possono "facilitare" inviti nei paesi di destinazione e sbrigare le pratiche per ottenere un visto falso. Possono anche procurare biglietti, passaporti e ogni altro documento necessario per organizzare nel dettaglio il viaggio.

Le rotte variano a seconda delle opportunità e del tipo di contro-risposte messe in campo dalle autorità competenti. Negli anni più recenti la crescita di connessioni aeree disponibili, così come la diffusione dei voli economici, ha accresciuto le possibilità di definire velocemente percorsi alternativi in caso di difficoltà. **Il giro di affari è molto elevato**.

I prezzi di questi servizi illeciti infatti sono molto alti: tra i clienti delle filiere di facilitatori si è riscontrato, ad esempio, che persone in fuga da situazioni di guerra pagano prezzi che si aggirano intorno a 10.000/15.000 euro per viaggio. Sono prezzi che possono arrivare a somme corrispondenti al reddito totale di un individuo per 5-10 anni di lavoro. Molto più costose, ma anche molto più sicure dei viaggi via mare e via terra, **le rotte aeree irregolari sono anche quelle su cui si dispone di minori informazioni**.

1. Il caso dell'aeroporto di Malpensa

Per esaminare la fenomenologia dell'immigrazione irregolare, la ricerca ha preso in analisi gli aeroporti di Malpensa e Linate, due realtà aeroportuali importanti e differenti in termini di flussi dei passeggeri e di rotte aeree. Nella presente sintesi sono presi in esame, in particolare, i risultati delle **attività di sorveglianza e di controllo svolte da istituzioni pubbliche e da compagnie private** all'interno dell'aeroporto di Malpensa⁵. L'analisi dei dati relativi ai respingimenti e le interviste al personale della Polizia di frontiera hanno permesso infatti di individuare a Malpensa diversi trend in corso.

I flussi irregolari

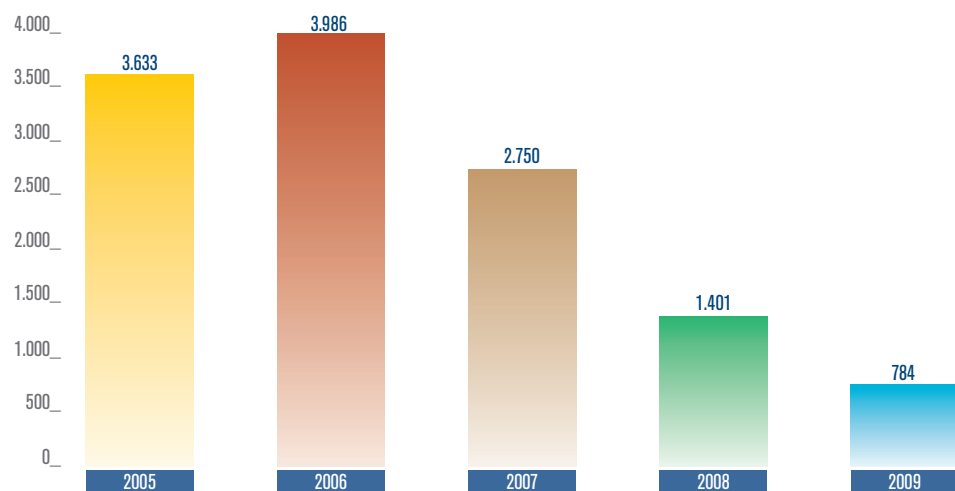
I flussi dell'immigrazione irregolare attraverso le frontiere aeree cambiano repentinamente e dipendono da **variabili** non sempre prevedibili, tra cui:

- politiche in materia di visti;
- disponibilità di particolari rotte;
- esistenza di reti criminali in grado di gestire l'organizzazione del viaggio;
- pratiche di corruzione in paesi terzi.

Nel caso specifico dell'aeroporto di Malpensa il tipo di flussi e di movimenti irregolari è stato fortemente condizionato dal processo di de-hubbing, che ha interessato l'aeroporto a partire dal marzo del 2008, quando numerosi voli intercontinentali della compagnia aerea Alitalia sono stati spostati nell'aeroporto di Roma Fiumicino. Dal 2008 si è registrata da un lato una **diminuzione dei respingimenti** (graf. 1.) e dall'altro un **aumento dell'emigrazione irregolare** (es. partenze dall'Italia di cittadini extra-Schengen verso paesi dell'Europa del Nord e la Gran Bretagna). Il dato relativo all'emigrazione conferma, tra l'altro, l'esistenza di **movimentazioni intra-Schengen e il ruolo di paese di transito svolto dall'Italia**.

⁵ Per il caso di Linate si rimanda al rapporto di ricerca nella versione integrale.

Grafico 1. Respingtamenti di cittadini stranieri presso l'aeroporto di Malpensa



Fonte: Polizia di frontiera

Le rilevazioni hanno mostrato uno scenario dotato di una grande complessità. In particolare, uno dei risultati più importanti di questa parte della ricerca è stata l'individuazione di 4 tipologie connesse a irregolarità dell'immigrazione che richiedono l'intervento degli operatori in aeroporto:

- **immigrazione** irregolare **extra Schengen** (un fenomeno tuttora predominante);
- **immigrazione/emigrazione** irregolare **intra-Schengen**;
- **emigrazione** irregolare **extra-Schengen** (soprattutto verso Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada);
- **riammissioni** ex regolamento **Dublino II**.

Le nazionalità

È stata riscontrata una notevole **varietà, in termini di provenienza nazionale**, delle persone che entrano illegalmente. Dall'analisi delle provenienze delle persone sottoposte a respingimento tra il 2005 e il 2009 emerge che la via aerea è utilizzata da cittadini provenienti da **paesi di aree geografiche distanti**, come l'Africa Sub-Sahariana, i paesi dell'Estremo Oriente e del Sud America. Costante è stata anche l'intercettazione di cittadini di paesi del Nord Africa, soprattutto Marocco e Algeria, e dal Medio Oriente, specialmente Egitto e Turchia. I voli su cui si è registrata una presenza di passeggeri non in regola sono soprattutto quelli provenienti da Colombo, San Paolo, Dakar, Casablanca, Algeri, Tunisi, Cairo, Istanbul, Dubai, Doha.

Le modalità di ingresso

Si è riscontrato che per entrare illegalmente attraverso la frontiera aerea coloro che non hanno i titoli per l'ingresso in area Schengen:

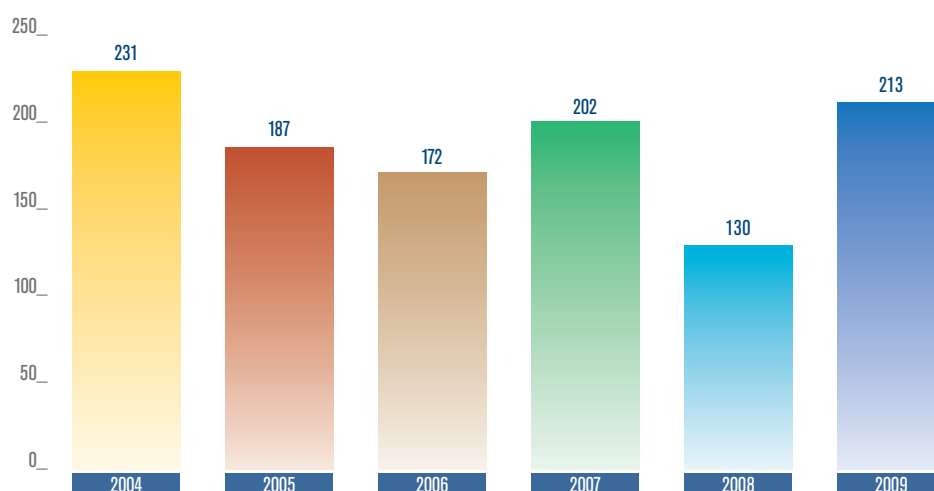
- utilizzano **documenti falsi**;
- utilizzano documenti autentici, ma appartenenti a un'altra persona (**sostituzione di persona**);
- utilizzano l'**area transiti** dell'aeroporto per cambiare destinazione.

Nell'ultimo caso sono stati riscontrati vari modus operandi, tra cui le tecniche di "transito fittizio" e di "destinazione fittizia". Con la prima il passeggero ha un titolo di viaggio da un paese extra-Schengen a un altro paese extra-Schengen (solitamente per un paese per il quale non ha bisogno del visto) con scalo a Malpensa. Giunto nell'area transiti, il passeggero o prova direttamente a eludere i controlli, sfruttando le aree dell'aeroporto più vulnerabili, eventualmente mediante la complicità di persone che hanno accesso alle aeree sterili, oppure distrugge i documenti e la carta d'imbarco per impedire l'identificazione della sua nazionalità e del paese da cui è partito, e quindi evitare il respingimento. Le forme di resistenza ai controlli sono soprattutto mirate a nascondere la propria identità e/o nazionalità: gli stranieri non identificabili sono infatti invulnerabili all'espulsione.

I sistemi per sfuggire ai controlli sono dunque due:

- adozione di una falsa identità;
- distruzione dei propri documenti e conseguente irriconciliabilità.

Grafico 2. Documenti falsi rintracciati presso l'aeroporto di Malpensa: 2004-2009



Fonte: statistiche Ufficio SVIF, Polizia di frontiera

La presenza di organizzazioni illegali e loro strategie

Le inchieste della Magistratura hanno rivelato il costante coinvolgimento di favoreggiatori che agiscono individualmente o in collegamento con strutture criminali organizzate internazionalmente.

A seconda dei cambiamenti nella reazione istituzionale e nel tipo di controlli, gli organizzatori dei viaggi illegali sono soliti modificare repentinamente l'itinerario, avvantaggiati anche dall'opportunità di comprare biglietti low cost e modificare i piani direttamente on-line.

PARTE II

Il sistema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare a Malpensa

1. Gli attori

Attualmente, nel contrasto all'immigrazione irregolare non sono solo coinvolte le forze di polizia locali e le agenzie sovranazionali (es. Frontex), ma anche altre entità, come il gestore aeroportuale, agenzie di sicurezza private, compagnie aeroportuali, società di handling e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

La ricerca sul campo ha mostrato chiaramente che negli ultimi anni i sistemi di controllo tradizionali alle frontiere attuati dai corpi di polizia sono stati potenziati. Inoltre parti delle attività di identificazione, sorveglianza e rimpatrio hanno cominciato ad essere attribuite ad altri attori **allo scopo di ottimizzare le procedure.**

La ricerca ha analizzato e descritto i vari ruoli svolti dai diversi attori.

La Polizia di frontiera

Attore principale della gestione della sicurezza nell'aeroporto di Malpensa è la Polizia di frontiera. In particolare il **Settore frontiera** della Polizia è coinvolto nel controllo delle persone e nella gestione dell'immigrazione con una serie di figure professionali e uffici specifici:

- i cosiddetti **passaportisti**, le guardie di frontiera ubicate nella cabina del controllo documentale, addette a verificare se i passeggeri siano in possesso dei titoli necessari per entrare in area Schengen;
- il **capo turno** deputato agli accertamenti, nel caso emergano dubbi di irregolarità nel corso dell'intervista di primo livello effettuata dal passaportista;
- l'**Ufficio SVIF**, incaricato di verificare l'autenticità dei documenti, qualora il passaportista nutrisse dei sospetti, e dell'eventuale attività investigativa;
- la **squadra INAD**, addetta all'organizzazione dell'imbarco dei respinti;
- l'**Ufficio foto-segnalamento**;
- l'**Ufficio frontiera**, incaricato di seguire le istruttorie dei casi di cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale.

In aeroporto tutte le situazioni che si configurano come violazioni della normativa penale sono di competenza della **Polizia di Stato**.

La Polizia ha un ruolo fondamentale per la raccolta e l'analisi di tutte le informazioni riguardanti i casi di irregolarità nell'immigrazione e, al contempo, riceve segnalazioni dal Ministero dell'Interno.

In particolare, le forze di polizia riescono ad avere informazioni in tempo reale su quanto accade in aeroporto attraverso gli stretti contatti che intercorrono con le società di sicurezza e con le compagnie aeree, oltre che con gli organi di gestione dell'aeroporto.

I vettori

Nel campo dei controlli all'immigrazione irregolare le compagnie aeree svolgono diverse e importanti funzioni. Fungono sostanzialmente da **testa di ponte per la prevenzione e il controllo sull'immigrazione** negli scali di imbarco dei passeggeri. In particolare espletano alcune funzioni che, per la loro natura, e soprattutto perché avvengono al di fuori dei confini nazionali, non sono eseguibili dalle forze di polizia nazionali.

Attraverso meccanismi che si possono definire di **delocalizzazione e delega dei controlli**, i paesi di destinazione hanno infatti adottato leggi con le quali possono fare obbligo alle compagnie di trasporto aereo (e anche marittimo o terrestre) di **verificare prima della partenza** (o comunque prima dell'attraversamento della frontiera) che ciascuno dei passeggeri sia in regola con i documenti richiesti dalle normative vigenti in materia di immigrazione nello stesso paese di destinazione. Il vettore che non ottemperi a tale obbligo può essere privato della licenza e soggetto a **gravi sanzioni**.

Il personale delle compagnie aeree è dunque tenuto ad acquisire competenze - e svolgere attività - che precedentemente erano proprie delle guardie di frontiera. I vettori che operano collegamenti con più paesi devono pertanto istruire il personale sulle diverse disposizioni vigenti nei diversi paesi e rispondere a determinate richieste. Sono inoltre obbligati a condividere alcuni dati relativi ai passeggeri con le forze di polizia.

In Italia il **testo unico sull'immigrazione** nel 1998 ha introdotto l'obbligo per il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo di documenti o che deve essere respinto, perché non in regola, a prenderlo immediatamente in carico e a ricondurlo nello stato di provenienza, o nel paese in cui è stato rilasciato il documento di viaggio eventualmente in suo possesso (articolo 10, comma 3 del testo unico sull'immigrazione, D. Lgs. 286/1998).

Security SEA

Le competenze del personale del settore Security SEA riguardano soprattutto il controllo dei varchi di sicurezza e il controllo dei bagagli da stiva. In materia di controlli sull'immigrazione irregolare la sezione Security di SEA svolge **un ruolo sussidiario**: offre alle forze di polizia un supporto di tipo operativo, con l'obbligo di ottemperare a ogni eventuale loro richiesta, e di tipo tecnologico, in quanto **gestisce i sistemi di video-sorveglianza**. L'organico della divisione Security è cresciuto notevolmente negli ultimi anni: attualmente il personale è di circa 450 addetti.

ENAC

L'ente certificatore dei sistemi di sicurezza in aeroporto è l'Ente Nazionale Aviazione Civile, che collabora strettamente con le forze di polizia e con i vettori. L'Ente **mantiene rapporti con le compagnie aeree volti ad applicare le norme di sicurezza**: esamina e approva i programmi di sicurezza delle compagnie aeree nazionali ed estere; provvede alla certificazione degli addetti alla sicurezza e dei vari operatori aeroportuali e verifica nel tempo i requisiti richiesti per il rilascio delle certificazioni e/o autorizzazioni. In particolare, essendo **la massima autorità in aeroporto**, in situazioni di emergenza **collabora con le forze di polizia** per realizzare misure aggiuntive di sicurezza.

Agenzie private di sicurezza

In aeroporto lavorano anche società di sicurezza private: in particolare alcune compagnie aeree con destinazioni verso paesi in cui il sistema sanzionatorio è particolarmente penalizzante, come Stati Uniti e Inghilterra, o con destinazioni con elevati problemi di sicurezza dovuti al rischio terrorismo, come Israele, affidano il controllo documentale ad agenzie private e, a volte, anche ad agenzie di consulenza internazionale per la sicurezza.

2. Le procedure di controllo dei passeggeri e i respingimenti

Sulla base delle prassi, ipotizzando il percorso di un passeggero, il primo attore che si incontra ai controlli in arrivo a Malpensa (dopo aver passato i controlli nel paese di imbarco) è la Polizia di frontiera. Successivamente, nel caso di respingimento, ad essere chiamati in causa sono anche i vettori aerei. Nel controllo in partenza il primo soggetto deputato ai controlli è invece la compagnia aerea, e successivamente, la Polizia.

Controllo di primo livello

A occuparsi del controllo di primo livello è il **passaportista** che, nel suo lavoro di verifica, è supportato dalle banche dati nazionale (SDI) ed europea (SIS). Tali strumenti sono fondamentali anche se, secondo la testimonianza di alcuni operatori di polizia, il sistema SIS ha dei limiti: a volte l'opportunità di approfondire le ricerche attraverso i punti di contatto nazionali del SIS, chiamati SIRENE, è ostacolata dalla lentezza delle procedure e quindi dai ritardi nella comunicazione delle informazioni necessarie per le adeguate verifiche.

Se da una parte si riscontra quindi che la “digitalizzazione” delle frontiere allarga le capacità di individuare l'identità del dichiarante attraverso database, dall'altra le pratiche di controllo sul documento effettuate dai passaportisti mantengono la propria validità e insostituibilità.

Controlli su voli speciali

Per alcuni voli che, in base a un'analisi condotta sul monitoraggio dei falsi, sono ritenuti a rischio di immigrazione illegale, **il controllo documentale viene effettuato direttamente a bordo** dell'aeromobile o allo sbarco ed è svolto dal personale dell'Ufficio SVIF che, munito di lente d'ingrandimento, si reca nell'area di arrivo dell'aeromobile. In tal modo si ha una doppia griglia di controlli: allo sbarco e alla cabina. Prima del 2008 a essere controllati in modo sistematico allo sbarco erano i voli provenienti da Lagos, Istanbul e Tunisi, a volte quelli da Londra e da Zurigo.

Attualmente controlli di questo tipo vengono effettuati saltuariamente e tendenzialmente sui voli provenienti dal Nord Africa.

Controllo di secondo livello

A seguito di dubbi da parte del passaportista, la situazione del passeggero e i suoi documenti vengono esaminati in modo approfondito dal capo turno o dal personale dell'Ufficio SVIF.

Se gli accertamenti conducono a riscontrare **irregolarità o falsi documentali** si procede al respingimento. Il passeggero sottoposto a provvedimento di respingimento è detto INAD (***inadmissible passenger***) e viene affidato alla squadra INAD che provvede ad accompagnarlo in una sala collocata nell'area transiti, chiamata Imola 21, sorvegliata dalla Polizia, in attesa della notifica del provvedimento e dell'imbarco sul primo volo utile.

Il capo turno provvede, nel frattempo, a mettersi in contatto con la compagnia aerea con la quale la persona è arrivata, che ha l'obbligo di prendere in carico il proprio passeggero.

Respingimenti

Le norme obbligano il vettore a realizzare le operazioni di protezione, ovvero di **presa in carico e riaccompagnamento del passeggero**.

In sostanza la compagnia aerea dovrebbe farsi carico di vitto e alloggio per il passeggero che non è in regola. Nella prassi il passeggero, come accennato sopra, è “custodito” nello spazio Imola 21 e ha a disposizione dei buoni pasto forniti dalla compagnia aerea.

Il compito di raccordarsi con il vettore, al fine di organizzare il viaggio di rimpatrio, è affidato alla squadra INAD. **Polizia e vettori lavorano a stretto contatto** affinché il respinto venga imbarcato sul primo volo utile, sia munito di carta d'imbarco e consegnato al comandante dell'aereo, che lo accetta e prende in consegna i documenti.

Sebbene il coordinamento tra Polizia e compagnia aerea sia sempre efficiente, le procedure di respingimento talvolta possono comportare complicazioni qualora il passeggero opponga resistenza.

Scorte

Nel caso di **difficoltà di imbarco** a causa di atti di resistenza da parte del passeggero respinto, è prevista l'organizzazione di una **scorta di accompagnamento**, effettuata dalla Polizia o dalle agenzie di sicurezza private della compagnia. Il costo del viaggio è a carico del vettore.

A Malpensa sono stati molti gli episodi in cui gli agenti della squadra INAD hanno dovuto affrontare **situazioni critiche**, di fronte a passeggeri che per non farsi imbarcare hanno compiuto atti di autolesionismo o mortificanti per la dignità umana.

I controlli allo scalo di partenza

La ricerca sul campo ha permesso di raccogliere il punto di vista dei vettori aerei sulla relazione con i loro colleghi che effettuano **i controlli in uscita, all'accettazione del passeggero nel paese di imbarco**.

Il compito delle compagnie è quello di assicurare una buona comunicazione tra i diversi scali. I capo scalo di alcune compagnie di bandiera estere presenti a Malpensa hanno, per esempio, dichiarato di non essere a conoscenza, nei dettagli, delle prassi effettive con cui operano in madrepatria le società che gestiscono l'handling e l'accettazione dei passeggeri, ma di essere sempre pronti a segnalare loro qualsiasi anomalia e a chiederne conto.

Per assicurare che il lavoro di accettazione sia svolto correttamente, la prassi è **comunicare tempestivamente ogni anomalia e irregolarità**, chiedendo di prestare maggiore attenzione ad alcune fenomenologie, nel caso si verificano ripetutamente. Solitamente si manda un rapporto ai colleghi in caso di sanzione: di conseguenza, chi riceve la segnalazione provvede affinché i controlli siano intensificati.

Secondo alcuni operatori delle compagnie, in alcuni paesi i sistemi di accettazione sono svolti in modo molto poco accurato: non per cattiva volontà, ma perché i sistemi non sono i medesimi, e le persone che lavorano in aeroporto obbediscono a standard diversi, a volte inferiori, di sicurezza. Inoltre, è emerso il problema, possibile, della **corruzione** della Polizia di frontiera in altri paesi.

Per questo, in alcuni dei paesi più "sensibili" a queste problematiche, sono stati mandati **ufficiali di collegamento europei** con funzioni di sollecitazione e di controllo. Polizia e vettori sono concordi sull'efficacia del sistema degli ufficiali di collegamento, utili sia nella prevenzione che nell'attività di indagine e di coordinamento. Inoltre le compagnie si possono affidare a società di handling specializzate in Security, che svolgono compiti di supervisione sugli aspetti di sicurezza.

3. Attività di sorveglianza e di indagine

Anche nelle attività di sorveglianza e di indagine l'attore principale è sempre **la Polizia di frontiera**. Tuttavia, anche in questo campo, si è riscontrato che la collaborazione continua con gli altri soggetti del sistema è fondamentale per un'efficiente opera di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare.

La condivisione dei dati

Le compagnie aeree hanno un ruolo significativo nel sistema di condivisione dei dati che permette di controllare il flusso dei passeggeri e la loro identità.

A seguito di un regolamento del 2007, i vettori hanno infatti contratto **l'obbligo di dover trasmettere alla Polizia di frontiera, su richiesta, informazioni relative alle persone trasportate**. In particolare, il decreto prevede l'obbligo di comunicare prima del termine del check-in, i dati cosiddetti "API" (*Advanced Passenger Information*) alle autorità competenti in materia di controlli di polizia di frontiera. Questi dati dovranno essere trasmessi per via telematica dalle compagnie aeree alle competenti autorità, le quali li registreranno provvisoriamente, provvedendo a cancellarli entro 24 ore qualora non risultino necessari per il contrasto dell'immigrazione irregolare.

Prima del de-hubbing la compagnia più coinvolta nella cooperazione con la Polizia per il lavoro di indagine era la compagnia di bandiera, Alitalia, che effettuava molti voli con transiti. Attualmente il personale dello SVIF collabora abbastanza frequentemente con la compagnia low cost easyJet, che ha molti voli per una delle mete più ambite dei migranti, l'Inghilterra, ed Eurofly, anch'essa compagnia low cost che ha alcuni voli su rotte a rischio.

Secondo il responsabile dello SVIF, "dal punto di vista investigativo lavorare con le compagnie low cost è la cosa più semplice in assoluto", perché la registrazione dei passeggeri è effettuata on-line e la Polizia non deve più analizzare le liste passeggeri cartacee.

Video-sorveglianza e sala ascolto

Le attività di indagine e di prevenzione si avvalgono di un **efficiente sistema di video-sorveglianza**, gestito dal settore Security di SEA, che mette a disposizione della Polizia le registrazioni video utili a ricostruire i movimenti di passeggeri sospetti. Inoltre la Polizia si serve di uno strumento particolarmente valido per seguire i movimenti degli *smugglers*, le **intercettazioni telefoniche**. Queste sono autorizzate dalla Procura della Repubblica di Busto Arsizio e ascoltate dal personale dello SVIF nella sala intercettazioni che si trova al Terminal 2 dell'aeroporto.

Operazioni investigative

Dall'apertura del Terminal 1 di Malpensa nel 1998 fino a oggi l'Ufficio SVIF ha maturato una significativa esperienza nel campo delle attività di indagine, come è evidente dalle **importanti operazioni contro il favoreggiamento all'immigrazione clandestina** messe a punto nel corso degli ultimi dieci anni (tra le più importanti: "Sfinge Arancione" nel 2004; "Indian Door" e "Ceylon Express" nel 2005; "Grande Sorella" nel 2006; "Terra Promessa" nel 2008).

L'attenzione per l'**attività di intelligence e di investigazione sembra essere uno dei tratti peculiari del lavoro svolto dalla Polizia di frontiera operante presso lo scalo di Malpensa**, un'attività che non si limita a rintracciare l'irregolarità, ma è orientata all'approfondimento del singolo caso al fine di individuare le reti criminali che sfruttano i migranti che non hanno i titoli per entrare in territorio Schengen.

In linea con l'agenzia Frontex (General Report, 2009) gli agenti dell'ufficio SVIF sostengono la necessità di spendere risorse in **attività di "analisi di rischio"**, vale a dire individuazione dei voli a rischio immigrazione attraverso il **monitoraggio** e lo **studio dei trend** (flussi di immigrazione irregolare e tipologie di documenti falsi) e tramite una costante **condivisione delle informazioni** tra gli aeroporti internazionali.

Smuggling e trafficking: difficoltà investigative

Il fine del controllo di primo e secondo livello dovrebbe essere non solo di verificare la validità o autenticità del documento, ma anche, qualora si rilevasse un'irregolarità o un falso, valutare la possibilità di avviare un'indagine con l'obiettivo di **individuare le reti organizzative criminali che si nascondono dietro ai migranti irregolari**. Tale eventualità, tuttavia, è rara perchè è difficile trovare sufficienti indizi per innescare un'iniziativa investigativa vera e propria.

Secondo la Polizia, interpellata nel corso della ricerca, è complicato individuare in frontiera indizi significativi. Presso l'aeroporto di Malpensa si sono avuti casi in cui il migrante stesso, colto nell'irregolarità e/o consapevole di essere stato trasportato con fini di sfruttamento, fornisce importanti indicazioni sotto il profilo investigativo.

Tuttavia, nella maggior parte dei casi, chi tenta di entrare illegalmente non vuole mettere in difficoltà i facilitatori. Anche nel caso di *trafficking*⁶, cioè nel caso l'ingresso irregolare del migrante sia destinato allo sfruttamento sul mercato del lavoro o del sesso, il/la migrante non è al corrente del grado di sfruttamento che subirà una volta entrato nel territorio. Fattori che ostacolano un eventuale approfondimento sono, oltretutto, il tempo ridotto in cui si svolge l'intervista di frontiera e la scarsa o nulla conoscenza, da parte della Polizia, delle lingue dei paesi di migrazione.

Per questi motivi dalla ricerca sul campo si è potuto riscontrare un sentimento di frustrazione da parte della Polizia di frontiera per la difficoltà di contribuire a contrastare le attività di *smuggling* e *trafficking*. Si è rilevato invece che la possibilità di scoprire un'attività di questo tipo è invece compito della Polizia che lavora sul territorio.

La Polizia, scoprendo reti di sfruttamento e interrogando gli immigrati sfruttati, spesso riesce a rintracciare elementi utili per ulteriori indagini. Questa attività è difficilmente realizzabile in frontiera, proprio perché il mero sospetto di trovarsi di fronte a una vittima di *smuggling* o *human trafficking* spesso non è sufficiente per poter proseguire le indagini.

⁶ *Fare Traffico significa reclutare persone attraverso mezzi impropri come la forza, la frode o l'inganno, ai fini del loro sfruttamento. La tratta di emigranti include il perseguimento di benefici finanziari o materiali attraverso l'ingresso illegale di una persona in uno stato di cui quest'ultima non ha la cittadinanza né vi risiede.*

PARTE III

La protezione internazionale

1. I trend in corso

Prendendo in esame la gestione degli strumenti relativi alla protezione internazionale alla frontiera aerea, la ricerca ha individuato due aree principali: la gestione dei **migranti che inoltrano per la prima volta la richiesta di protezione internazionale** e la gestione dei **richiedenti riammessi da altri stati europei** ai sensi del regolamento europeo, noto come Dublino II.

Dall'analisi dei dati relativi alle richieste di asilo avanzate presso l'aeroporto di Malpensa, resi disponibili dallo Sportello informativo rifugiati e immigrati, si evince che anche i trend relativi ai richiedenti originanti e ai cosiddetti casi "Dublino" sono stati influenzati dal processo di de-hubbing dell'aeroporto (marzo 2008). Questo ha comportato una diminuzione in termini assoluti del numero dei primi e un forte aumento dei secondi (tab. 1.). Rispetto alle richieste di prima istanza, negli anni 2006 e 2007 **l'aeroporto era considerato, dopo l'isola di Lampedusa in Sicilia, la seconda "frontiera dell'asilo"**: nel 2006 aveva registrato circa un decimo delle richieste d'asilo presentate sull'intero territorio italiano (tab. 1.).

Tabella 1. Richieste di asilo avanzate presso l'aeroporto di Malpensa: 2005-2009

Anno	Istanze di asilo politico	Casi "Dublino"
2005	354	68
2006	1.039	87
2007	1.082	138
2008	516	192
2009	147	457

Fonte: Istanze di asilo politico: Ufficio informazioni immigrazione e asilo, Malpensa; casi "Dublino": Servizio centrale del Ministero dell'Interno

Le richieste di prima istanza

Nel corso della ricerca si è riscontrato in particolare che l'imbarco dei richiedenti sprovvisti dei necessari documenti può avvenire:

- con l'aiuto di organizzazioni umanitarie o religiose;
- attraverso la corruzione di funzionari;
- utilizzando un biglietto con una destinazione che non richiede visto d'ingresso e facendo scalo in un paese europeo dove viene avanzata la richiesta;
- pagando organizzazioni di passatori o trafficanti di migranti che facilitano tutti i necessari passaggi e forniscono ai richiedenti i documenti opportuni.

L'arrivo dei richiedenti protezione internazionale alla frontiera aeroportuale avviene quindi, nella maggior parte dei casi, con modalità di ingresso irregolari:

- non presentando documenti (occultando o distruggendo quelli usati all'imbarco);
- con documenti d'identità e titoli di viaggio contraffatti;
- con documenti, ma senza il necessario visto d'ingresso (sfruttando, per l'imbarco alla partenza, le rotte di transito).

La **Polizia avvia il relativo procedimento di richiesta di protezione internazionale** autorizzando l'entrata del richiedente sul territorio per consentire la presentazione della domanda di asilo, che dunque sana la condizione di irregolarità.

I flussi di provenienza

I dati sulla provenienza dei migranti richiedenti protezione internazionale mostrano **un'estrema variabilità** (tab. 2).

Tabella 2. Principali paesi di provenienza dei richiedenti asilo presso lo Sportello di Malpensa: 2005-2009

Anno 2005		Anno 2006		Anno 2007		Anno 2008		Anno 2009	
1. Togo	59	1. Colombia	173	1. Siria	269	1. Siria	101	1. Turchia	63
2. Colombia	54	2. Togo	168	2. Iraq	204	2. Iraq	86	2. Sri Lanka	46
3. Costa d'Avorio	31	3. Siria	107	3. Russia	97	3. Sri Lanka	52	3. Somalia	9
4. Palestina	25	4. Congo	87	4. Libano	101	4. Libano	26	4. Guinea	8
5. Iraq	23	5. Nigeria	73	5. Palestina	84	5. Palestina	21	5. Iran	8

Fonte: Ufficio informazioni immigrazione e asilo, Malpensa

Tra le molteplici e complesse ragioni di tale variabilità si possono individuare:

- il variare delle aree di crisi nel mondo;
- il variare delle rotte che convergono su Malpensa associate alla tipologia di visti richiesti (visti in arrivo e visti di transito);
- le varie strategie migratorie utilizzate dai richiedenti stessi.

I flussi variano in base ai cambiamenti delle tratte disponibili, ai controlli della Polizia e agli interventi sul sistema dei visti.

Profilo dei richiedenti protezione internazionale

I dati evidenziano una **netta prevalenza della componente maschile**, sebbene con un trend di aumento di quella femminile. Aumentano anche gli **ingressi di soggetti appartenenti a nuclei familiari**: da 134 nel 2003, diventano 761 nel 2007. Rimane tendenzialmente costante il numero di minori **non accompagnati**, che ha raggiunto il valore massimo di 19 arrivi nel 2006 e sotto la decina per gli altri anni.

Il regolamento Dublino II

Secondo il Regolamento del Consiglio Europeo 34/2003 - meglio noto come regolamento Dublino II - **il primo stato membro di approdo o lo stato che ha concesso il documento d'ingresso a chi chiede protezione internazionale** è lo stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Il foto-segnalamento alla frontiera costituisce in genere la "prova" di appartenenza a questa categoria. Il regolamento stabilisce anche **le regole per la riammissione** nello stato competente per i richiedenti che si sono invece recati, in un secondo momento, in un altro stato membro.

In particolare il primo stato membro di approdo competente per l'esame di una domanda di asilo ha l'obbligo di:

- a. prendere in carico quanti hanno presentato domanda d'asilo in un altro stato membro;
- b. portare a termine l'esame della domanda di asilo;
- c. riprendere in carico il richiedente asilo che ha ritirato la sua domanda in corso d'esame e che ha presentato una domanda di asilo in un altro stato membro;
- d. riprendere in carico il cittadino di un paese terzo del quale ha respinto la domanda e che si trova nel territorio di un altro stato membro senza essere autorizzato.

Ogni stato membro è inoltre sempre tenuto a prendere in carico il richiedente qualora abbia rilasciato in suo favore un titolo di soggiorno.

L'**Italia**, paese frontaliero assieme ad altri paesi europei della sponda settentrionale del Mar Mediterraneo come Spagna e Grecia, rappresenta (o ha rappresentato) **una delle prime frontiere esterne dello spazio Schengen** sulla via delle rotte migratorie via mare verso l'Europa, utilizzate dai richiedenti asilo per fare il loro ingresso in Europa.

Non stupisce, dunque, che **il numero di trasferimenti verso l'Italia, ai sensi del regolamento di Dublino, è negli ultimi anni in crescita** sia a livello generale, sia considerando l'aeroporto di Malpensa, come si evince nettamente dalla progressione storica riportata nelle tabelle **3.** e **4.** .

Tabella 3. Evoluzione di casi "Dublino" a livello nazionale 2006-2008 (trasferimenti realmente effettuati)

Anno	Trasferimenti
2006	905
2007	1.021
2008	1.304

Fonte: SPRAR, 2009: 55

Tabella 4. Caso "Dublino" presso l'aeroporto di Malpensa: 2005-2009

Anno	Trasferimenti
2005	68
2006	87
2007	138
2008	192
2009	457

Fonte: Servizio centrale del Ministero dell'Interno

Riammissione nello stato competente

Per la persona rintracciata sul territorio di uno stato membro, e che rientra in una delle categorie sopra elencate o perché già richiedente asilo o perché in quel momento presenta domanda di protezione internazionale, viene organizzata da parte di questo stesso stato **una procedura di riammissione.**

Tale procedura prevede la richiesta di riammissione da parte del paese di invio all'Unità Dublino, che nel caso italiano ha sede a Roma presso il Ministero degli Interni. Questa, dopo una serie di verifiche, dà o meno il consenso al ritorno della persona e indica l'aeroporto di appoggio per il rientro (Fiumicino, Venezia, Malpensa). A questo punto, il paese inviante organizza il volo di ritorno, generalmente un volo di linea e più raramente un volo charter apposito.

Fattispecie dei casi “Dublino”

Nel corso della ricerca è stata individuata una tipologia dei cosiddetti casi “Dublino”:

1. casi in cui **il richiedente non aveva mai presentato domanda di asilo in Italia** pur essendo entrato nello spazio Schengen attraverso l'Italia: quindi può cominciare il proprio iter di richiesta di protezione internazionale;
2. casi di **persone già titolari di protezione sussidiaria o dello status di rifugiato rilasciati dall'Italia** (è possibile con i relativi permessi di soggiorno recarsi all'estero, ma non per periodi superiori a 3 mesi) e per i quali la Polizia di frontiera, verificato che la persona sia provvista di documenti e posseda il permesso di soggiorno, favorisce il reingresso;
3. casi di **richiedenti o titolari di protezione invitati a portare a termine la propria domanda d'asilo nel primo paese di arrivo o a regolarizzare i propri documenti** (rinnovare il permesso di soggiorno, munirsi di un duplicato cartaceo se sprovvisto, trasformare la copertura umanitaria in protezione sussidiaria, ecc.) e perciò invitati a recarsi presso la Questura competente;
4. casi di **richiedenti, a cui va notificato l'esito negativo della Commissione territoriale** alla propria domanda di protezione internazionale e/o un provvedimento di espulsione;
5. casi di **richiedenti protezione per cui è consigliato il trattenimento in un Centro di Identificazione ed Espulsione (CIE)** poiché, per esempio, hanno ricevuto precedentemente espulsioni o altre tipologie di reati.

Molto spesso, nei casi **4.** e **5.**, i soggetti che all'estero avevano dichiarato volontà di chiedere asilo non confermano in Italia questa volontà e sono perciò raggiunti da decreto di allontanamento o di espulsione.

2. La presa in carico dei richiedenti: un sistema a filiera

La rapida espansione dello scalo di Malpensa a partire dai primi anni del 2000 ha comportato una consistente **pressione sulle strutture preposte alla presa in carico dei richiedenti protezione in aeroporto e sul territorio circostante**, che hanno dovuto così sviluppare in breve tempo prassi necessarie all'accoglienza dei richiedenti e dedicarvi personale e strutture apposite.

Nel corso degli anni si è avuta un'evoluzione dei dispositivi legislativi nazionali relativi al controllo e all'assistenza dei richiedenti asilo. La ricerca ha verificato che sul territorio - in concordanza, in anticipo o in opposizione con gli strumenti legislativi stessi - si sono sviluppate prassi di governance locale che hanno riguardato tanto attori istituzionali quanto attori del terzo settore, con formule e strumenti innovativi e risultati giudicati molto positivi.

Attualmente il sistema di presa in carico sul territorio intorno all'aeroporto di Malpensa ha raggiunto un ampio grado di copertura. È capace di offrire strutture e servizi in **tutte le fasi** che accompagnano l'arrivo e il primo inserimento sociale del richiedente. In tal modo è stato raggiunto l'obiettivo di contenere i richiedenti arrivati a Malpensa entro un **continuum unico di strutture di accoglienza**, cercando di impedire eccessive "dispersioni" sul territorio.

Il sistema è articolato in una pluralità di soggetti, sotto la regia della Prefettura di Varese, e ha maturato nel corso del tempo - circa dieci anni - un buon grado di cooperazione e comunicazione interna. Gli attori coinvolti sono:

- Polizia di frontiera
- Prefettura
- Questura di Varese
- Organizzazioni del terzo settore.

L'Ufficio informazioni rifugiati e immigrati di Malpensa

Avamposto della presa in carico dei richiedenti protezione internazionale in aeroporto, l'Ufficio informazioni rifugiati e immigrati nasce nel 2001 in applicazione della legge Turco/Napolitano del 1998, che tra le altre cose prevede la costituzione di uno Sportello informativo presso tutti i valichi aeroportuali e portuali. È situato all'interno dell'area arrivi, in prossimità degli uffici della Polizia di frontiera con la quale lavora in stretta collaborazione.

Lo Sportello rappresenta **il primo punto d'incontro tra i richiedenti e le strutture di accoglienza presenti sul territorio**. Svolge pertanto funzioni di primo orientamento giuridico e sociale e **mette in contatto il richiedente con le strutture di pronta accoglienza di Varese**.

SPRAR - Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

Previsto dalla legge 189/2002 costituisce la base del sistema pubblico di assistenza a richiedenti e titolari di protezione internazionale oggi esistente. Consiste in un supporto pubblico a quegli enti locali che prestano servizi di accoglienza e tutela in questa materia. Gli enti sul territorio sono coordinati dal Servizio centrale, gestito da ANCI su convenzione con il Ministero dell'Interno.

Lo Sportello opera sotto la responsabilità della Prefettura attraverso convenzioni con associazioni del terzo settore: fin dalla sua fondazione è stato co-gestito dal CIR (Consiglio Italiano Rifugiati) e dalla Caritas. La divisione del lavoro affidava al CIR soprattutto l'orientamento legale e alla Caritas i contatti con le strutture di accoglienza sul territorio. A seguito del calo delle richieste di prima istanza, dovuto alla recente diminuzione dei voli intercontinentali, l'ultima convenzione ha invece assegnato il servizio solamente alla Caritas.

Assistenza dei casi “Dublino”

Fra i migranti riammessi secondo il regolamento Dublino II, lo Sportello immigrazione si occupa quasi esclusivamente di coloro che avanzano una prima richiesta di protezione internazionale: non di coloro già titolari di protezione internazionale e in possesso di permesso di soggiorno valido. In questi casi infatti non si tratta più di richiedenti asilo, ma di persone che già hanno ottenuto una forma di protezione. Tuttavia, come si è potuto riscontrare durante la ricerca sul campo, si tratta di persone le cui necessità di assistenza spesso possono essere altrettanto significative.

CARA - Centri di Accoglienza Richiedenti Asilo

Centri preposti (D. Lgs. 25/2008) a ospitare il richiedente privo di documenti di riconoscimento (per un tempo massimo di 20 giorni) o nei casi in cui il richiedente abbia eluso, o tentato di eludere, i controlli di frontiera, o sia stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, o quando la domanda di protezione internazionale sia stata presentata dopo l'espulsione o il respingimento (per un tempo massimo di 35 giorni), al fine di consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato (SPRAR, 2009: 18).

Lontani da forme di assistenza pubblica possono, nei casi migliori, far leva su reti comunitarie o familiari, simili a quelle che avevano cercato di raggiungere all'estero allontanandosi dall'Italia.

Anche in questi casi, però, si trovano spesso privi dei mezzi materiali anche solo per raggiungere, da Malpensa, tali reti di supporto. La ricerca ha verificato la mancanza di strutture adeguate per l'assistenza di queste problematiche e la mancanza di risorse e contatti istituzionalmente riconosciuti, al fine di offrire una reintegrazione di queste persone sul territorio italiano.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La ricerca mostra che la recente diversificazione delle problematiche legate all'immigrazione irregolare richiede risposte sempre più articolate. Gli aeroporti sono luoghi in cui avviene il controllo di frontiera per l'immigrazione irregolare, ma anche luoghi che vedono il passaggio di persone destinate all'espulsione e l'ingresso di persone che sono riammesse forzatamente nel territorio nazionale (es. casi "Dublino").

L'impegno dell'aeroporto, nel nuovo sistema di controllo dell'emigrazione comunitarizzato, non si esaurisce dunque nel controllo degli ingressi e nel rimpatrio dei passeggeri che non hanno i titoli validi per l'ingresso, ma continua, in misura crescente, con la collaborazione per la gestione dei casi di espulsione decisi sul territorio nazionale ed europeo fornendo orientamento per i casi di richiesta di protezione internazionale. La ricerca mostra che in entrambi i casi si tratta di costruire un sistema di comunicazione tra soggetti diversi, istituzioni, enti e società, che operano con finalità e obiettivi differenti, ma sono chiamati a cooperare su un fronte comune: un'opera che è in corso.

In particolare la gestione dei diversi casi connessi all'immigrazione irregolare (come si è visto sono quattro: ingresso irregolare, riammissione secondo la Convenzione di Dublino, immigrazione irregolare intra-Schengen, emigrazione irregolare) rende cruciali anche i collegamenti con le strutture che operano sul territorio: sia per quanto riguarda l'assistenza sociale, sia per quanto riguarda gli uffici della Prefettura e della Questura che avviano le procedure di identificazione e di espulsione.

La ricerca mette in luce queste "nuove frontiere" del sistema aeroportuale, relativamente alle quali è necessario - sulla lunga durata - potenziare le capacità di risposta in termini di coordinamento interno e con i soggetti e le istituzioni territoriali esterni all'aeroporto.

In particolare, i risultati della ricerca hanno portato a formulare alcune considerazioni conclusive sul funzionamento del sistema aeroportuale che è possibile tradurre in raccomandazioni rivolte sia al gestore che ai vari attori che operano, a diverso livello, all'interno dell'aeroporto. Si rileva che:

- il **buon grado di coordinamento** esistente fra i vari attori presenti in aeroporto - e in particolare la Polizia di frontiera e SEA - ha fatto sì che si siano sviluppate modalità cooperative di gestione delle diverse attività connesse alle procedure di prevenzione e controllo dell'immigrazione irregolare;
- l'esistenza di una **cultura organizzativa caratterizzata da un buon livello di flessibilità e da un'elevata capacità di adattamento** ha reso possibile lo svolgimento di attività molteplici e complesse in maniera fluida e dinamica;
- la **capacità di dialogo esistente fra compagnie private** (quali, ad esempio, i vettori aerei o le agenzie di sicurezza) e **attori istituzionali** ha consentito di approntare di volta in volta soluzioni efficaci per risolvere anche le situazioni più delicate;
- la messa a sistema di un **modello virtuoso di pronta accoglienza** nei confronti dei richiedenti protezione internazionale ha condotto alla creazione di una **filiera** che consente di assistere e ospitare i migranti all'interno di una rete organizzativa che parte dall'aeroporto (mediante lo Sportello immigrazione e asilo) e si irradia nel territorio circostante attraverso le strutture di accoglienza.

Alla luce di queste considerazioni, è possibile individuare alcuni **interventi** che potrebbero ulteriormente migliorare il sistema complessivo e dotare i diversi attori di competenze ed expertise aggiuntive. Sarebbe opportuno:

- **elaborare modalità più efficaci di collaborazione** fra i vari enti, a livello locale e nazionale, che sono coinvolti **nella gestione di quei migranti che rientrano nei cosiddetti casi “Dublino”**, su cui non si dispone ancora di prassi consolidate di intervento;
- **elaborare politiche e prassi ulteriori di accoglienza e assistenza in frontiera** nei confronti di questi passeggeri;
- **predisporre attività di formazione ad hoc per il personale** che opera in frontiera volte a rafforzare da un lato le competenze linguistiche e culturali necessarie a interagire con passeggeri provenienti da altri paesi e, dall'altro, il bagaglio di conoscenze opportune in materia di protezione internazionale e garanzia dei diritti;
- **predisporre attività di formazione congiunta** tra le diverse categorie professionali;
- **predisporre servizi di mediazione linguistica-culturale** disponibili sia per il gestore aeroportuale, per risolvere eventuali situazioni di disagio fra i passeggeri, sia per gli operatori di Polizia;
- **promuovere tavoli di coordinamento** fra tutti i soggetti coinvolti nella presa in carico al fine di consolidare e mettere a frutto esperienze, conoscenze e prassi consolidate nei diversi settori di intervento e competenza.

SINTESI QUESTIONARIO

**Le procedure di controllo negli aeroporti
di Malpensa e Linate.
Un'indagine esplorativa fra i passeggeri.**

Sintesi dei risultati della ricerca *“Le procedure di controllo negli aeroporti di Malpensa e Linate. Un'indagine esplorativa tra i passeggeri”*, corredato da grafici e da una dettagliata nota metodologica.

Sintesi dell'indagine esplorativa tra i passeggeri

Il sistema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare fa parte del più ampio apparato di controllo aeroportuale e, mediante il controllo dei documenti in frontiera e al check-in, interessa l'intera popolazione dei passeggeri.

A integrazione della ricerca promossa da SEA sull'immigrazione irregolare si è dunque deciso di sottoporre, a un campione significativamente rappresentativo di viaggiatori, un questionario per comprendere quale sia la loro percezione sui controlli standard, che permettono alle forze dell'ordine di prevenire il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Questa indagine ha coinvolto circa 200 passeggeri in partenza e in arrivo negli aeroporti di Milano¹, ed è stata approfondita tramite la realizzazione di alcune interviste a frequent flyers. L'indagine si è configurata come uno studio pilota; l'elaborazione dei dati raccolti ha permesso di tracciare un primo quadro sulla percezione che i passeggeri hanno delle misure di sicurezza e le procedure di controllo messe in atto presso gli aeroporti di Milano. È stato dunque possibile avere risposte preliminari ad alcuni interrogativi inerenti la reale percezione da parte dei passeggeri sui controlli documentali e le procedure di sicurezza.

I **questionari** sono stati suddivisi in 3 sezioni principali:

1. dati personali, modalità di viaggio e frequenza dei viaggi;
2. considerazioni sulle procedure di check-in e di controllo dei documenti;
3. percezione e valutazione dei sistemi di sicurezza in generale.

1 In particolare 134 passeggeri nell'aeroporto di Malpensa e 67 a Linate, in arrivo e in partenza da aree Schengen ed aree non Schengen.

Importanti informazioni, per poter completare il quadro, sono state raccolte mediante le **interviste in profondità** realizzate con frequent flyers, che mediamente sono soliti prendere l'aereo da Malpensa più di tre volte al mese. Le interviste, composte da 8 domande aperte, hanno permesso di raccogliere le opinioni e le percezioni su varie questioni come:

- i cambiamenti più significativi nei sistemi di controllo sulle rotte abitualmente utilizzate;
- la relazione tra sicurezza dei voli e aumento dei controlli;
- eventuali disagi;
- fonti di preoccupazione in tema di sicurezza aeroportuale.

I passeggeri si sono prestati di buon grado a rispondere alle domande loro poste, relative soprattutto ai controlli documentali, manifestando spesso il loro apprezzamento per l'iniziativa.

Il **campione** di passeggeri in arrivo e in partenza a cui sottoporre il questionario è stato individuato sulla base di una serie di caratteristiche legate a sesso, fasce d'età, frequenza dei voli, nazionalità, tipo di viaggio (con o senza scali precedenti o seguenti). Gli intervistati sono in prevalenza uomini, che viaggiano più volte l'anno, per lo più di nazionalità italiana (le nazionalità degli intervistati sono 26). I passeggeri interpellati sono principalmente compresi nella fascia di età 18-30 anni a Malpensa, e 31-40 anni a Linate.

Una delle principali **conclusioni** a cui si è giunti è che i controlli documentali non sono generalmente percepiti dai passeggeri come invasivi. Forse la "naturalità" con la quale si accettano i controlli deriva dal fatto che quello documentale è da sempre considerato un controllo di prassi nel viaggio in aereo. Dalle risposte fornite si rileva invece che i controlli del bagaglio e della persona sono spesso considerati invasivi. Le donne in particolar modo risentono del divieto di portare con sé i liquidi: come emerso chiaramente nel corso delle interviste effettuate con i frequent flyers, il fatto di doversi liberare di liquidi, cosmetici, medicinali e, più in generale, di oggetti sottoposti a controlli ulteriori o separati, genera un fastidio abbastanza diffuso.

Tuttavia, a un livello più generale, l'indagine evidenzia come eventuali **disagi** legati agli accresciuti controlli nei due aeroporti, dopo l'introduzione delle nuove norme sulla sicurezza aerea, sono per lo più affrontati di buon grado, in quanto sembrano garantire ai passeggeri standard più elevati di sicurezza. Alcuni intervistati hanno invece citato il caso di aeroporti internazionali in cui vengono praticate procedure di controllo considerate molto disagiate e intrusive, tanto da indurli ad evitare espressamente il transito da questi scali nella pianificazione di viaggi intercontinentali.

Sollecitati a indicare quali fossero le loro fonti di **maggior preoccupazione in materia di sicurezza**, gli intervistati hanno fatto riferimento soprattutto ai rischi legati al terrorismo internazionale e alla corretta manutenzione tecnica degli aeromobili. La questione dell'immigrazione irregolare non viene dunque percepita come un problema di sicurezza aerea. In definitiva, il passeggero non percepisce il fenomeno dell'immigrazione irregolare come un problema di sicurezza, ma solo come un problema di controllo delle frontiere.

Il sistema aeroportuale milanese, dunque, pur sviluppando attività di prevenzione, di controllo e di assistenza ai migranti è in grado di portare avanti una gestione di queste operazioni senza impattare sulla percezione del passeggero. Queste considerazioni inducono a confermare quanto è emerso dalla ricerca sull'immigrazione irregolare, vale a dire che il fenomeno dell'immigrazione irregolare negli aeroporti è contenuto entro termini fisiologici e pertanto non è avvertito come fattore di squilibrio o "minaccia", neppure dai passeggeri.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ambrosini M., 2008, "Introduzione. Dopo i diritti umani: rifugiati e migranti forzati in un mondo globale", in Ambrosini M., Marchetti C., (a cura di), *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano, pp. 9-24
- Ambrosini M., Marchetti C., (a cura di), 2008, *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano
- Antoniello C., 2008, "Le politiche dell'immigrazione e l'asilo nell'Unione Europea: recenti sviluppi", in *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 21/2008
- Aronowitz A., 2001, "Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets that Drive It and the Organisations that Promote It", in *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 9, n. 2 June
- Bigo D., 2000, "Liaison Officers in Europe: New officers in the European Security Field", in Sheptycki J. W. E., (a cura di), *Issues in Transnational Policing*, Routledge, Londra
- Broeders D., Engbersen G., 2007, "The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counter strategies", in *American Behavioral Scientist*, vol. 50, n.12, August 2007, pp.1592-1609
- Caritas/Migrantes, 2009, *Immigrazione. Dossier statistico 2009. XIX Rapporto*, IDOS, Roma
- Cutitta P., 2007, *Segnali di confine, il controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera*, Mimesis, Milano, 2007
- Duvell F., 2006, *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?*, Macmillan, Londra
- Doomernik J., Jandl M., (a cura di) 2008, *Modes of Migration Regulation and control in Europe*, Amsterdam University Press, IMSCOE Reports
- Einaudi L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma
- Europol, 2008, "Fact sheet on Facilitated Illegal Migration into the European Union", The Hague
- Frontex, 2007, *Frontex Annual Report 2006*, Varsavia
- Frontex, 2010, *Frontex General Report 2009*, Varsavia
- ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), 2008, *East Africa Migration Route Initiative, Gaps and Needs Analysis Report*, ICMPD, Vienna
- Jandl M., 2004, "The Estimation of Illegal Migration in Europe", in *Migration Studies*, vol. XLI, n. 153, March 2004, pp. 141-155

- Koser K., 2008, "Why migrant smuggling pays", in *International Migration*, vol. 46, n. 2, pp. 3-26
- Ministero dell'Interno, 2000, "Migrazioni e sicurezza in Italia", in *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, Roma, pp. 1063-215, [www.cestim.org/argomenti/31italia/rapporti - papers/dossier_migrazioni/index.htm](http://www.cestim.org/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier_migrazioni/index.htm)
- Monzini P., 2008, "Il traffico di migranti per mare verso l'Italia. Sviluppi recenti (2004-2008)", *CeSPI Working paper*, n. 43
- ORIM (Osservatorio Regionale per l'Immigrazione e la Multietnicità), 2008, *Il diritto d'asilo in Lombardia. Il quadro normativo e la rete territoriale dei servizi d'accoglienza e integrazione. Rapporto 2007*, Fondazione ISMU, Milano
- ORIM (Osservatorio Regionale per l'Immigrazione e la Multietnicità), 2009, *Il diritto d'asilo in Lombardia. Il quadro normativo e la rete territoriale dei servizi d'accoglienza e integrazione. Rapporto 2008*, Fondazione ISMU, Milano
- Palidda S., 2000, *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano
- Pastore F., Monzini P., Sciortino G., 2004, "L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia", *CeSPI Working paper*, n. 9
- Pastore F., 2008, "Report from Italy", in Doomernik, J., Jandl, M. (eds) *Modes of Migration Regulation and control in Europe*, Amsterdam University Press, IMSCOE Reports
- Polizia di frontiera, aeroporto di Malpensa, 2000, *Appunto operazione Allegria*, novembre
- Polizia di frontiera, aeroporto di Malpensa, 2005a, *Appunto operazione Indian Door*, 28 febbraio
- Polizia di frontiera, aeroporto di Malpensa, 2005b, *Appunto operazione Ceylon Express*, 21 giugno
- Polizia di frontiera, aeroporto di Malpensa, 2009, *Circolare interna*, Cat. A4/2009
- Procura della Repubblica di Busto Arsizio, 2000, Direttive, n. prot. 589/2000
- Procura della Repubblica di Busto Arsizio 2005, *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2005*
- Procura della Repubblica di Busto Arsizio 2006, *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2006*
- Procura della Repubblica di Busto Arsizio 2007, *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2007*

Procura della Repubblica di Busto Arsizio 2009, *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2009*

Raccomandazione della Commissione del 6 novembre 2006 che istituisce un "Manuale pratico per le guardie di frontiera" (Manuale Schengen) (C(2006) 5186 def.)

Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Rijpma J., Cremona M., 2007, "The Extra –Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", in *EUI working papers*, Law, 2007/01, Istituto Universitario Europeo, Fiesole

Roman Howaida, 2008, "Irregular Migration of Egyptians", CARIM Analytic and Synthetic Notes, 2008/68, Irregular Migration Series, EUI, Fiesole

Romanotto S., Bonetti P., 2009, *Scheda pratica: Respingimenti*, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, www.asgi.it

Sciortino G., 2000, *L'ambizione della Frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Franco Angeli, Milano

SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), 2009, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Anno 2008-2009*, Fondazione Cittalia - ANCI Ricerche, Roma

Van Aken M., (a cura di), 2008, *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*, Carta Edizioni, Roma

Van Hear N., 2004, "I went as far as my money would take me: conflict, forced migration and class", *Working paper n. 6*, COMPAS, University of Oxford

Van Moss D., 2006, "The African Migration Movement: Routes to Europe", *Working papers Migration and Development Series, Report n. 5*, Radboud University, Nijmegen, Olanda

Zhang S., 2007, *Smuggling and trafficking in human beings: all roads lead to America*, Greenwood Publishing Group, Incorporated, Santa Barbara, California

NOTE

A series of 20 horizontal dashed lines for writing notes.



www.sea-aeroportimilano.it