

# **La nuova strategia per i trattenimenti**

**Fuga dal giudice specializzato e dalla Corte di  
Cassazione**

---

Una prima analisi critica sulla competenza a decidere sulle  
convalide di trattenimento dei richiedenti la protezione  
internazionale

A cura dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Gennaio 2025

## **Attribuzione alla Corte di Appello della competenza a decidere sulle convalide di trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale**

L'art. 16 D.L. n. 145/2024, come emendato dalla L. 187/2024, modifica l'art. 3 co. 1 lett. c) del d.l. 13/2017 (cd. Decreto Minniti, convertito con L. 46/2017) e incide sulla competenza delle sezioni specializzate, che erano state istituite presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello nell'ottica di affidare la competenza delle controversie e relative alla complessa materia del diritto dell'immigrazione e dell'asilo a giudici ad hoc formati.

In particolare, detto art. 16 del D.L. 145/2024, come riformato dalla legge di conversione, espunge dalla competenza delle sezioni specializzate quella relativa alle convalide di trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale, anche nei casi di richiedenti sottoposti a procedura di frontiera, di richiedenti sottoposti a procedimento Dublino (modificando rispettivamente gli artt. 6, 6-bis e 6-ter d.lgs. n. 142/2015) e di richiedenti asilo che si sottraggono ai controlli identificativi (art. 10-ter d.lgs. n. 286/1998).

La nuova norma introduce poi l'art. 5-bis al D.L. 13/2017 esplicitando la competenza della Corte d'appello a dette convalide e l'art. 18-bis legge n. 187/2024, di conversione del D.L. 145/2024, modifica l'art. 10-ter d.lgs. n. 286/1998 anche nella parte relativa alla competenza della Corte d'appello e pari modifica viene apportata all'art. 14, co. 6 d.lgs. 142/2015, dall'art. 18.

Infine, l'art. 18-ter modifica anche l'art. 4 legge n. 14/2024 (di ratifica del Protocollo Italia-Albania) attribuendo la competenza alla Corte d'appello per le convalide di trattenimenti dei richiedenti asilo condotti in Albania (perché provenienti da Paesi di origine sicura).

L'insieme di tutte queste nuove previsioni normative consacra, dunque, la competenza, a partire dal 10 gennaio 2025, della Corte d'appello per le convalide dei trattenimenti (e loro eventuali proroghe) disciplinati dagli artt. 6, 6-bis, 6-ter,

14, co. 6 d.lgs. 142/2015 e dall'art. 10-ter d.lgs. n. 286/1998 (limitatamente, si ripete, ai richiedenti protezione internazionale).

Rimangono in capo al Tribunale in composizione monocratica le convalide degli accompagnamenti immediati dei cittadini di Paesi UE e dei loro familiari (ex art. 20-ter, d.lgs. 30/07), che possono comportare il trattenimento nel CPR nelle more dell'esecuzione del provvedimento (ex artt. 20, c. 11, d.lgs. 30/07, 13, c. 5-bis, d. lgs. 286/98), nonché le convalide dei trattenimenti dei cittadini di Paesi terzi in pendenza di un giudizio ex art. 30, c. 6, e 31 c. 3, d. lgs. 286/98 (art. 1, c. 2-bis, d.L. 241/04, conv. in L. 271/04).

Infine, l'art. 18-bis legge n. 187/2024, di conversione del D.L. n. 145/2024, modifica il comma 6 dell'art. 14 TUI stabilendo che l'impugnazione delle decisioni sulla convalida o sua proroga sia proponibile davanti alla Corte di cassazione entro 5 gg. dalla comunicazione del provvedimento giudiziario. Nel far ciò effettua un rinvio alla legge n. 69/2005 (che disciplina il procedimento per il mandato d'arresto europeo) e all'art. 606 c.p.p. con le conseguenze che saranno poi esplicitate.

\*\*\*

### **Il primo problema che la riforma pone riguarda la competenza funzionale della Corte d'appello: civile o penale?**

- L'attribuzione alla sezione civile della Corte d'appello sarebbe coerente con il fatto che si tratta di detenzione amministrativa e non penale e si porrebbe in continuità con l'organizzazione giudiziaria attuale.

Tuttavia, il richiamo dell'art. 16 D.L. 145/2024, come modificato dalla L. 187/2024, **all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69**, ovvero alla Corte d'appello che si occupa dei mandati d'arresto europei, devoluti alla sezione penale, potrebbe far propendere per l'attribuzione della competenza per le convalide alla sezione penale della Corte d'appello.

Va però segnalato il parere del Consiglio Superiore della Magistratura del 4.12.2024<sup>1</sup> che, esprimendo forti perplessità per lo spostamento della competenza dalle sezioni specializzate del Tribunale alla Corte d'appello, lascia al potere organizzativo delle singole Corti l'esatta individuazione della sezione, verosimilmente non ritenendo sufficiente il mero rinvio alla legge n. 69/2005 per delineare la competenza funzionale delle sezioni penali.

Per quel che è dato conoscere, molte Corti d'appello stanno assegnando la competenza alle sezioni civili o miste.

In assenza di relazione illustrativa non è dato capire in concreto se il riferimento sia solo ad una competenza territoriale o anche funzionale<sup>2</sup>.

Il riferimento alla sezione penale non appare, però, casuale alla luce di altri elementi.

Il D.L. 145/2024 avrebbe potuto individuare la competenza della Corte d'appello rinviando alle norme già esistenti per la competenza territoriale delle sezioni specializzate:

- l'art 4 d.l. n. 13/2017 assegna la competenza territoriale sulle controversie e sui procedimenti alla sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato, avendo riguardo, nel caso di richiedenti accolti o trattenuti, al luogo in cui la struttura detentiva o il centro di accoglienza ha sede,
- l'art. 4 della L. 14/2024 (relativa alle procedure del protocollo Italia Albania) attribuiva la competenza alle convalide di trattenimento alla sezione specializzata del Tribunale di Roma e ora alla Corte d'appello.

---

1

<https://www.csm.it/documents/21768/92150/Parere+DL+145+e+158+2024+protezione+internazionale+4+dicembre+2024/0a73a0ca-ae24-ce1e-4bcc-c95e30193411>

<sup>2</sup> Nel dossier di Camera e Senato (<https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/D24145b.Pdf>), alle pag. 183-184 viene ribadito il medesimo dubbio, e dopo la breve disamina della disciplina di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, viene suggerito che "Alla luce di tale ricostruzione, si valuti l'opportunità di chiarire il rapporto intercorrente tra i due diversi criteri di determinazione della competenza della Corte di appello richiamati dalla disposizione in commento".

**Invece, il D.L. 145 come modificato dalla legge n. 187 fa espresso riferimento a una norma estranea alla complessiva materia del diritto dell'immigrazione, ovvero a quella che disciplina il mandato d'arresto europeo, ordinariamente attribuito alle sezioni penali della Corte d'appello.**

Inoltre, l'art. 18-bis della legge n. 187/2024, modificando l'art. 14, co. 6 d.lgs. n. 286/1998, dispone che il ricorso avverso la decisione sulla convalida o sulla proroga del trattenimento si presenta alla Corte di Cassazione secondo la disciplina di cui all'art. 606 c.p.p. (dunque non più a quella di cui all'art. 360 c.p.c.) e dispone, altresì, che il ricorso deve essere depositato presso la Corte d'appello che ha emesso il provvedimento impugnato, secondo la procedura, in quanto compatibile, dell'art. 22, co. 5-bis legge n. 69/2005, dunque secondo procedure tipicamente penalistiche.

**Dal punto di vista procedurale: l'art. 14 co. 6 del d.lgs 286/1998 precisa che:**

*“Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69”.*

Dunque di nuovo il richiamo alla procedura relativa al mandato arresto europeo, stavolta non all'art 5 ma all'art. 22 e **rinvio selettivo**: solo al 2° e 4° periodo dell'art. 22 c. 5 bis i quali dispongono che:

*“(…) Il ricorso è presentato nella cancelleria della corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento.*

E ancora che: *(…) La Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza, provvedendo altresì, fuori dei casi di cui al comma 6, agli adempimenti indicati al comma 5.*

Anche questo rinvio alla legge n. 69/2005 fa ritenere che la competenza della Corte d'appello sia quella penale e non della sezione civile, con tutte le criticità prima evidenziate.

**In sostanza, il rinvio alle norme che disciplinano il mandato di arresto europeo, unitamente alle altre considerazioni di cui sopra, sembrerebbe superfluo se non inteso anche per delineare la competenza funzionale penale della Corte di Appello.**

La riforma, dunque, fa scivolare nella sfera penale la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, già nella sua fase iniziale (a cui appartiene certamente il trattenimento, propedeutico alla fase di riconoscimento del diritto) evocando una qualificazione del richiedente asilo e della persona straniera come “soggetto criminale”, pur in assenza di qualsivoglia contestazione di illecito penale.

Senza dimenticare la drastica riduzione del diritto di difesa in sede di ricorso in Corte di Cassazione, sia per la brevissima tempistica (5 gg.), sia per la limitazione dei motivi in base ai quali può essere proposto ex art. 606 c.p.p.

**Altra questione di non immediata intelligibilità riguarda la competenza territoriale** nei casi in cui il provvedimento di trattenimento del richiedente protezione internazionale sia emesso da un Questore diverso da quello competente per il luogo del trattenimento.

L'art. 5-bis l D.L. 13/2017 (introdotto dal D.L. 145/2024, come emendato dalla L. n. 187/2024) individua la competenza della Corte d'appello nella Corte di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, ma poi precisa “*nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida*”.

Dunque, nel caso in cui il decreto di trattenimento sia adottato nei confronti di un richiedente protezione internazionale in condizione di libertà da una Questura diversa da quella competente per il C.P.R. di destinazione, la Corte di appello

competente alla convalida sembra essere quella del distretto in cui ha sede la Questura menzionata.

\*\*\*

La scelta di attribuire alle Corti d'appello la competenza in materia di convalida e proroga del trattenimento dei richiedenti asilo desta *ex se* forte allarme e perplessità:

- 1) **scinde** la materia della protezione internazionale attribuendo una parte incidentale ma fondamentale del procedimento (quella del trattenimento) a un giudice completamente diverso da quello che si occupa dell'esame della domanda di protezione internazionale;
- 2) **svia** da una competenza naturale sottraendola a giudici all'uopo **SPECIALIZZATI** ed esperti dell'intera materia del diritto d'immigrazione le cui multiple sfaccettature vengono in rilievo in occasione dei giudizi di convalida di trattenimento;
- 3) il legislatore non si preoccupa di definire **alcun obbligo formativo** per i giudici della Corte d'appello.

## **Ricorso per Cassazione avverso decisioni di convalida e proroga trattenimento: artt. 18, 18-bis e 18-ter D.L. 145/2024 convertito con modificazioni dalla L.187/2024**

Gli artt. 18 e 18-bis I D.L. 145/2024 modificano l'art. 14 co. 6 d.lgs. n. 286/1998 disponendo che, avverso i provvedimenti che decidono sulla convalida o sulla proroga del trattenimento (**che riguardano richiedenti protezione internazionale e non**) sia ammesso ricorso in Cassazione ma con le seguenti e significative modifiche:

- il ricorso va presentato entro il **termine di 5 giorni**
- la disciplina applicabile non è più quella di cui all'art. 360 c.p.c. ma quella di cui art. **606 del codice procedura penale**
- I **motivi** di impugnazione sono drasticamente **limitati**. Sono ammessi solo per alcune delle ipotesi previste dall'art. 606 c.p.p. cioè solo per i motivi di cui alle lettere A) B) E C) del comma 1 ovvero solo per:
  - a) esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri
  - b) inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale
  - c) inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità inutilizzabilità, di inammissibilità o decadenza e con **esclusione dei motivi di impugnazione di cui:**
    - alla lettera d): mancata assunzione di una prova decisiva;
    - e alla lettera e) mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione

L'esclusione dei motivi di cui alle lettere d) ed e) appare particolarmente compromettente delle prospettive di difesa effettiva e di fatto consentirà

l'emissione di provvedimenti non accuratamente motivati. Inoltre, sarà quantomeno necessario interpretare la lettera b) come un richiamo più generale alla legge e alle norme giuridiche che disciplinano la detenzione amministrativa e la procedura di esame della domanda di protezione internazionale e non solo di quelle penali che regolano la limitazione della libertà personale o di altre leggi penali (pericolosità? prevenzione?), perchè estranee alla disciplina del trattenimento, i cui presupposti sono dettati da ben precise norme derivanti dal diritto unionale.

**Anche la tempistica prevista (solo 5 giorni)** appare particolarmente problematica trattandosi di contesti in cui l'incontro tra assistito e difensore non è agevole (si tratta, infatti, di persone trattenute in C.P.R.) e tenuto anche conto del tempo necessario a redigere il ricorso.

Criticità che è di oggettivo riscontro e indubbia gravità laddove le nuove disposizioni troveranno applicazione anche nell'ambito del Protocollo Italia-Albania (legge n. 14/2024), riguardando richiedenti asilo trattenuti in Albania, i quali difficilmente nel brevissimo spazio temporale di 5 gg. potranno trovare in Italia un/a avvocato/a che possa proporre ricorso per Cassazione avverso la decisione di convalida della Corte d'appello.

Le concrete modalità di deposito del ricorso sono incerte.

È dubbio se i richiami alle norme penali debbano essere intesi nel senso di implicare l'abbandono, in materia, della procedura civile con adozione di quella penale, o se resti applicabile la prima, con le deroghe previste dall'art. 14 e dalle norme della legge n. 69/2005, espressamente richiamate, sui tempi, modi e motivi di ricorso.

Purtroppo il dubbio non potrà che essere risolto in via interpretativa, vista l'oscurità delle norme.

In ogni caso il giudizio dovrà essere introdotto non con la notifica del ricorso al Ministro dell'Interno ( presso l'Avvocatura Generale dello Stato) ma con il deposito presso la Corte di Appello. Se si continuerà ad applicare la procedura civile il ricorso sarà depositato con le modalità proprie del processo civile telematico.

Se invece si dovrà seguire la procedura penale, il deposito dovrà avvenire con modalità che il legislatore non si è curato di precisare.

Il processo penale si sta convertendo, progressivamente e con molte difficoltà, all'uso di modalità telematiche. Nell'attuale fase di transizione il deposito degli atti dei difensori può avvenire, in alcuni casi esclusivamente tramite l'uso di un portale informatico, e in altri casi anche (o solo) a mezzo invio di messaggi di posta elettronica certificata o il deposito di documenti cartacei in cancelleria. La materia è regolata da un complesso di norme di vario livello (in ultimo è stato adottato il decreto del Ministro di Giustizia del 27 dicembre 2024 n. 206, che ha modificato il decreto 29 dicembre 2023, n. 217), ma nessuna si occupa delle procedure relative ai trattenimenti dei richiedenti asilo. Allo stato si può senz'altro escludere la possibilità di deposito del ricorso per cassazione tramite il portale di deposito degli atti penali. L'uso della posta elettronica certificata, con invio agli indirizzi assegnati alle sezioni penali delle Corti di Appello, pare ipotizzabile, ma in assenza di qualunque previsione normativa, non può ritenersi una modalità pacifica cui affidarsi serenamente. Il deposito "cartaceo" sembra la modalità preferibile, se non l'unica possibile.

In conclusione, al di là delle difficoltà e delle incertezze pratiche e operative, destano enorme preoccupazione il brevissimo termine di ricorso e la limitazione dei motivi che implicano gravissime limitazioni al diritto di difesa, in violazione dell'art. 24 Cost., dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 6 CEDU.

## Prime conclusioni

La riforma attuata con il D.L. 145/2024 e legge di conversione n. 187/2024 presenta notevoli problemi interpretativi, come dinanzi sinteticamente illustrato, ma la criticità più forte è indubbiamente rappresentata dalla fortissima compressione del diritto di difesa del richiedente asilo assoggettato a procedura accelerata o di frontiera e trattenuto in dipendenza di una delle molteplici (e sempre più estese) ipotesi di cui agli artt. 6, 6-bis, 6-ter d.lgs. 142/2015 e art. 10-ter d.lgs. n. 286/1998.

Questione che si intreccia con l'approccio ulteriormente restrittivo e selettivo al diritto d'asilo, implementato nel segmento iniziale della procedura di protezione internazionale, confinato in luoghi sempre più separati e dal 2024 anche geograficamente lontani (Albania per i richiedenti asilo provenienti da Paese di origine sicura e salvati da navi italiane in acque internazionali, ai sensi della legge n. 14/2024). Luoghi nei quali avviene la limitazione assoluta della libertà personale, che dovrebbe godere delle garanzie di cui all'art. 13 Cost., ma nei quali il diritto di difesa è di difficile se non impossibile esercizio.

La tempistica della convalida del trattenimento è di per sé tale da rendere difficile detto esercizio ma è oggettivamente impossibile laddove il richiedente asilo trattenuto si trovi in Albania, a migliaia di km di distanza dalla comunità forense, oltre che dal giudice chiamato a decidere sulla convalida, ovverosia sul prolungamento del trattenimento.

Questione che si intreccia anche con la nota contrapposizione del governo alla magistratura che, con riguardo alla convalida del trattenimento di richiedenti asilo provenienti da Paese di origine sicura, fa applicazione rigorosa della normativa europea. Contrapposizione che è alla base del trasferimento alla Corte d'appello della competenza in materia di convalida del trattenimento dei richiedenti asilo, con l'evidente intento di sottrarla ai giudici specializzati del Tribunale.

E allora c'è da chiedersi se sia legittimo questo spostamento da un giudice specializzato a un giudice privo di specializzazione nella materia o se la nuova competenza della Corte d'appello non specializzata incida di per sé sulla tutela di diritti fondamentali quali la libertà personale e il diritto d'asilo.

Infine, pare indubbia la irragionevole compressione del diritto di difesa del richiedente asilo trattenuto (art. 24 Cost.), a cui sono assegnati solo 5 gg. per ricorrere in Cassazione, qualora sia stato convalidato il suo trattenimento, tenuto conto che trattasi di persona detenuta in luoghi chiusi e, con riguardo al Protocollo Italia-Albania, posti al di fuori del territorio nazionale.