La nozione di trattenimento

DIRETTIVA ACCOGLIENZA E REGOLAMENTO ACCERTAMENTI · 2024

«Il confinamento di una persona da parte di uno Stato membro in un determinato luogo, dove tale persona è privata della libertà di circolazione».

Art. 2(9), Direttiva Accoglienza 2024/1346
Art. 2(12), Regolamento Accertamenti 2024/1356

Nella versione inglese della Directive (EU) 2024/1346, l'art. 2 definisce:

"detention" means confinement of an applicant by a Member State within a particular place, where the applicant is deprived of freedom of movement.

CORTE DI GIUSTIZIA · 2020

Una misura coercitiva idonea a privare "il soggetto della sua libertà di circolazione e [che] lo isola dal resto della popolazione, imponendogli di soggiornare in modo permanente in un perimetro circoscritto e ristretto".

Art. 2, lett. h), della direttiva 2013/33/UE, come interpretato dalla Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 14 maggio 2020, cause C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, FMS e altri, par. 223.

Trattenimento: garanzie e finalità

PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Il trattenimento dello straniero, pur privo di natura sanzionatoria, incide sulla libertà personale ed è soggetto alle garanzie dell'art. 13 Cost. e dell'art. 5 CEDU.

FINALITÀ PREVISTA DALLA LEGGE

La misura deve restare estranea a qualsiasi logica punitiva. Può giustificarsi soltanto in quanto funzionale al perseguimento di una specifica finalità prevista dalla legge.

Nel caso esaminato: trattenimento con funzione preventiva per strumentalità della domanda di asilo.

Giurisprudenza CEDU richiamata: Grande Camera, Khlaifia e altri c. Italia, 15 dicembre 2016;
V sezione, A.T. e altri c. Italia, 23 novembre 2023; III sezione, O.H. e altri c. Serbia, 3 febbraio 2026.

Principi generali in materia di trattenimento

- **Impossibilità di trattenere la persona per il solo fatto di essere un richiedente protezione internazionale**
- **Il trattenimento come misura eccezionale**
- **Principi di necessità e proporzionalità**
- Principio di tutela giurisdizionale effettiva e del controllo pieno di legittimità del trattenimento
- **Principio della necessità di una valutazione individuale**
- Principio del contraddittorio e della necessità della motivazione

Trattenimento

GARANZIE E ALTERNATIVE

Nessun automatismo

Né la qualità di richiedente né la nazionalità bastano. Solo i motivi del § 4, **senza carattere punitivo**.

Necessità e valutazione individuale

Trattenimento solo se necessario e se le alternative meno coercitive non sono efficaci.

Esigenze particolari

Valutazione ex art. 25 senza indugio: incide sul mantenimento e sulle condizioni del trattenimento.

Alternative nel diritto nazionale (§ 5): presentazione periodica, garanzia finanziaria, dimora in un luogo specifico.

MOTIVI TASSATIVI (§ 4)

a) **Determinare o verificare identità o cittadinanza**.

b) Acquisire elementi della domanda non ottenibili senza trattenimento, in particolare in caso di rischio di fuga.

c) Assicurare gli obblighi della decisione individuale ex art. 9(1), se violati e se persiste il rischio di fuga.

d) **Decidere sul diritto d'ingresso nella procedura di frontiera ex art. 43, Reg. (UE) 2024/1348.**

e) In una procedura di rimpatrio, fondati motivi comprovati da criteri obiettivi per ritenere la domanda finalizzata solo a ritardare o impedire il rimpatrio, considerando anche la precedente possibilità di accesso alla protezione.

f) Motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

g) Conformemente all'art. 44 del Reg. (UE) 2024/1351.

I motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale.

Fonte: Direttiva (UE) 2024/1346, art. 10, §§ 1–5. Sintesi del testo fornito.

REGOLAMENTO (UE) 2024/1356 · CONSIDERANDO 11

Il trattenimento durante gli accertamenti

PRESENZA A DISPOSIZIONE DELLE AUTORITÀ

I cittadini di paesi terzi dovrebbero rimanere a disposizione delle autorità.

Il diritto nazionale dovrebbe garantirne la presenza durante gli accertamenti, per impedirne la fuga.

Ultima istanza

Necessità e proporzionalità

Valutazione caso per caso**, solo se le alternative meno coercitive non sono efficaci.**

Ricorso effettivo, in linea con il diritto nazionale, dell'Unione e internazionale.

DISCIPLINA APPLICABILE DURANTE GLI ACCERTAMENTI

Richiedenti protezione internazionale

Pertinenti disposizioni della Direttiva (UE) 2024/1346

Cittadini di paesi terzi senza domanda di protezione

Pertinenti norme sul trattenimento della Direttiva 2008/115/CE

Fonte: Regolamento (UE) 2024/1356, considerando 11. Sintesi.

Obbligo di rilevare i dati biometrici

1 OBBLIGO E INFORMAZIONE

Gli Stati membri impongono alle persone indicate nel § 1 di fornire i dati biometrici, li rilevano e le informano ai sensi dell'art. 42.

Ambito: art. 15(1), 18(1–2), 20(1), 22(1), 23(1), 24(1) e 26(1). Finalità: art. 1(1), lett. a), b), c) e j).

2 DIGNITÀ E INTEGRITÀ FISICA

Il rilevamento delle impronte digitali e dell'immagine del volto deve rispettare la dignità e l'integrità fisica della persona.

3 MISURE NAZIONALI E COERCIZIONE

Il diritto nazionale stabilisce misure amministrative **effettive**, **proporzionate e dissuasive** per garantire l'obbligo di fornire i dati biometrici.

Possibile ricorso a mezzi di coercizione solo in ultima istanza.

4 MANCATO RISPETTO DELL'OBBLIGO

Se tutte le misure nazionali risultano inefficaci nei confronti del richiedente, si applicano le pertinenti disposizioni UE in materia di asilo.

Fonte: Regolamento (UE) 2024/1358, art. 13, §§ 1–4. Sintesi del testo fornito. Testo integrale nelle note.

DALL'ACCERTAMENTO ALLA COERCIZIONE

Il rifiuto reiterato attiva una scala crescente di conseguenze

L'art. 10-ter, comma 3, TUI interviene dopo il fermo tecnico, al ricorrere di presupposti specifici.

01

0–72 h

FERMO AUTONOMO

Verifiche di identità, sicurezza, rilievi fotodattiloscopici e registrazione Eurodac.

48 h per i minori · PM + giudice di pace

02

dopo 72 h

SOGLIA LEGALE

Il rifiuto reiterato di rilievi e accertamenti configura ex lege un rischio di fuga.

Prima: verificare l'inefficacia di misure meno coercitive

03

≤ 28 giorni

TRATTENIMENTO

Nei punti di crisi, nelle strutture di frontiera o nei CPR; decisione del questore caso per caso.

Richiedente asilo: convalida della sezione specializzata

04

oltre

EFFETTI PROCEDURALI

La mancata cooperazione può incidere anche sulla procedura di asilo.

Eurodac art. 13(4) · art. 41 par. 1 reg. 1348; art. 23-bis d.lgs. 25/2008

Conseguenze sulla libertà e sulla procedura	LIBERTÀ PERSONALE	PROTEZIONE INTERNAZIONALE
	fermo e trattenimento	effetti sulla procedura

Fonti: art. 10-ter, commi 2-quinquies e 3, d.lgs. 286/1998; Reg. (UE) 2024/1358, art. 13(3)–(4); art. 23-bis d.lgs. 25/2008.

COERENZA TRA MEZZO E FINE

Trattenimento e dati biometrici: il problema dell'idoneità

Il confronto tra la finalità Eurodac e la funzione concreta della misura pone una questione interpretativa.

FINE DICHIARATO

Acquisire i dati biometrici

Impronte digitali e immagine del volto.

Art. 13(3) Reg. 2024/1358

IL MEZZO

fino a

28 giorni

non assicura, di per sé, l'acquisizione coattiva

FUNZIONE CONCRETA

Mantenere la persona a disposizione

Neutralizzare il rischio di fuga derivante dalla mancata collaborazione.

Il nodo interpretativo

Se il rifiuto persiste e la norma non attribuisce un autonomo potere di acquisizione coattiva, il trattenimento può ottenere i dati?

Fonti: Reg. (UE) 2024/1358, art. 13(3); art. 10-ter, comma 3, d.lgs. 286/1998. Questione interpretativa.

Quale controllo deve esercitare il giudice?

Art. 13 Eurodac: il diritto nazionale stabilisce misure amministrative effettive, proporzionate e dissuasive per garantire l'obbligo di fornire i dati biometrici.

01	**EFFETTIVITÀ**	Il trattenimento è conforme all'art. 13 Eurodac se, nonostante il rifiuto persistente, non assicura l'acquisizione dei dati biometrici?
02	**NECESSITÀ**	Se il trattenimento manca di effettività, può dirsi realmente necessario?
03	**PROPORZIONALITÀ**	In assenza di effettività, il sacrificio della libertà conserva una funzione strumentale o rischia di diventare afflittiva?

Dissuasione e limite punitivo	**Come si coordina il requisito «dissuasive» dell'art. 13 Eurodac con l'art. 10 della Dir. (UE) 2024/1346, che vieta il carattere punitivo del trattenimento?**

Riferimenti: art. 10-ter TUI; art. 13 Reg. (UE) 2024/1358; art. 10 Dir. (UE) 2024/1346. Questioni interpretative.

ART. 6-BIS · FINALITÀ DEL TRATTENIMENTO

Il trattenimento alla frontiera e quello ordinario

ART. 6 · ESIGENZE SPECIFICHE

Pericolosità.

Rischio di fuga funzionale all'accertamento degli elementi della domanda.

Domanda strumentale a evitare l'esecuzione di un provvedimento espulsivo.

ART. 6-BIS · DIRITTO DI INGRESSO

«il richiedente può essere trattenuto per decidere, nel contesto di una procedura di frontiera in conformità all'articolo 43 del regolamento (UE) 2024/1348, sul suo diritto di entrare nel territorio».

La finalità dell'art. 6-bis è trattenere per decidere sull'ingresso, distinta dal rimpatrio e dall'esecuzione dell'espulsione.

Artt. 6 e 6-bis d.lgs. 142/2015. Art. 43 Reg. (UE) 2024/1348.

Presenza fisica e autorizzazione all’ingresso

L’ART. 6 BIS D.LGS N. 142/2015 RICHIAMA LÌART. 10-TER, COMMA 1.1, TUI; art 54 Reg. UE) 2024/1348

L’accesso ai luoghi della procedura di frontiera «non comporta autorizzazione all’ingresso nel territorio dello Stato».

PRESENZA FISICA

Il richiedente si trova nel territorio nazionale.

POSIZIONE GIURIDICA

La procedura deve ancora decidere sul diritto di ingresso.

La frontiera individua la finalità, ma l’autorità deve dimostrare nel singolo caso necessità, adeguatezza e proporzionalità del trattenimento.

Le condizioni generali del trattenimento

01 **Nessun automatismo**

La qualità di richiedente protezione internazionale e la nazionalità non giustificano, da sole, il trattenimento.

02 **Casi previsti e valutazione individuale**

Il trattenimento è ammesso soltanto nei casi previsti e quando risulti necessario all'esito di una valutazione caso per caso.

03 **Alternative meno coercitive**

Il trattenimento presuppone che le misure alternative meno coercitive non siano efficacemente applicabili.

La procedura di frontiera legittima da sola il trattenimento?
Il trattenimento dovrebbe restare l'extrema ratio, senza automatismi legati alla procedura di frontiera

Trib. Palermo, 27 agosto 2026. Motivazione fornita dal relatore. Dir. (UE) 2024/1346, art. 10.

Il controllo del giudice nel caso concreto

01 Perché non basta la permanenza obbligata?

Individuare gli elementi concreti che rendono insufficiente il regime dell'art. 54 reg. 2024/1348 e dell'art 5 ter d.lgs n. 142/2015;

02 Perché non bastano le misure alternative?

Accertare l'inefficacia delle misure dell'art. 6-quater rispetto alla situazione individuale.

03 Perché occorre privare la persona della libertà?

Verificare necessità e proporzionalità rispetto alla decisione sul diritto di ingresso.

Per far restare il richiedente asilo nei luoghi della procedura si deve disporre necessariamente il trattenimento?

Riferimenti: artt. 6-bis e 6-quater d.lgs. 142/2015; art. 10 Dir. 2024/1346; cons. 69 e art. 54 Reg. 2024/1348. Lettura proposta.

Le condizioni previste per il trattenimento

IL PASSAGGIO DA INTERPRETARE'

«Il trattenimento di cui al comma 1 può essere disposto qualora non possano essere applicate efficacemente le misure alternative di cui all'articolo 6-quater, comma 1, lettere c) o d), nonché qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o documento equipollente valido, oppure non presti idonea garanzia finanziaria, o sia ancora in corso il perfezionamento della garanzia.

Come graduare l'applicazione di tali misure, posta l'eccezionalità della privazione della libertà?

Art. 6-bis d.lgs. 142/2015. Passaggio normativo fornito dal relatore.

MISURE ALTERNATIVE AL TRATTENIMENTO

Il rischio di fuga come criterio di graduazione delle misure

Art. 6-quater, comma 2, d.lgs. n. 142/2015

«Nel valutare i motivi per i quali non siano applicabili efficacemente le misure alternative di cui al comma 1, il questore tiene conto del rischio di fuga, ovvero se il richiedente rientri in una delle categorie indicate al comma 2 dello stesso articolo 6.»

TESI INTERPRETATIVA

Il giudice dovrebbe ancorare la scelta e l'intensità della misura al rischio concreto di sottrazione alla procedura, ovvero alla pericolosità del richiedente.

Perché le restrizioni e le alternative applicabili non sono sufficienti?

Trattenimento soltanto in ultima istanza, con motivazione individualizzata.

Art. 6-quater, comma 2, d.lgs. n. 142/2015. Testo e tesi interpretativa forniti dal relatore.

La richiesta di convalida del trattenimento

IL PROCEDIMENTO

Il Tribunale di Palermo esamina la richiesta di convalida del trattenimento disposto dal Questore.

IL PROVVEDIMENTO

Trattenimento disposto
dal Questore

LA BASE NORMATIVA RICHIAMATA

Art. 6-bis
d.lgs. n. 142/2015

La procedura accelerata alla frontiera

L'ULTERIORE PRESUPPOSTO RICHIAMATO DAL QUESTORE

L'applicazione della procedura accelerata obbligatoria alla frontiera, il trattenimento è funzionale all'accertamento del diritto ad entrare nel territorio

REGOLAMENTO (UE) 2024/1348

Art. 42, paragrafo 1, lettera j)

Artt. 43 e 45

Gli elementi richiamati dal Questore

01 Ingresso non autorizzato attraverso la frontiera esterna di Lampedusa.

02 Mancanza di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità.

03 Assenza di documentazione attestante la disponibilità di un alloggio o di un indirizzo affidabile.

04 Assenza di radicamento territoriale, abitativo o relazionale.

05 Mancata prestazione della garanzia finanziaria.

TRIBUNALE DI PALERMO · RISCHIO DI FUGA

La nozione di rischio di fuga

Con riguardo al dedotto rischio di fuga, il Tribunale richiama la definizione contenuta nella Direttiva (UE) 2024/1346.

ART. 2, PUNTO 11 · DIRETTIVA (UE) 2024/1346

«la sussistenza, in un caso individuale, di motivi e circostanze specifici, basati su criteri obiettivi definiti dal diritto nazionale, per ritenere che un richiedente possa fuggire».

Tribunale di Palermo, proc. n. 11369/26. Estratto fornito dal relatore. Direttiva (UE) 2024/1346, art. 2, punto 11.

I requisiti del rischio di fuga

Da tali definizioni discende che il rischio di fuga non coincide con la mera astratta possibilità che il richiedente si allontani, né può essere automaticamente ricavato dalla condizione di straniero appena entrato irregolarmente nel territorio.

Esso richiede:

1. una valutazione riferita al caso individuale
2. motivi e circostanze specifici
3. criteri obiettivi stabiliti dal diritto nazionale
4. un collegamento prognostico tra tali circostanze e la concreta possibilità che l'interessato non rimanga a disposizione delle autorità.

Tribunale di Palermo, proc. n. 11369/26. Estratto fornito dal relatore. Direttiva (UE) 2024/1346, art. 2.

Gli elementi richiamati non dimostrano il rischio

Per il Tribunale, gli elementi sono obiettivamente rilevabili ma, per come motivati nel provvedimento, insufficienti a dimostrare un rischio di fuga individualizzato.

IL SIGNIFICATO DEGLI ELEMENTI RICHIAMATI

Ingresso irregolare
Presupposto della procedura di frontiera, non prova della volontà di sottrarsi.

Mancanza di passaporto
Non emergono specifici indizi di occultamento, distruzione, generalità diverse od ostacoli identificativi.

Assenza di alloggio e legami
Coerente con il recente arrivo, non prova automaticamente la futura irreperibilità.

Garanzia finanziaria non prestata
Non equivale al rifiuto di ogni alternativa né prova l'inosservanza futura di dimora o presentazione.

LE CONDOTTE E GLI ATTI

Il provvedimento non indica precedenti sottrazioni o fughe, violazioni di obblighi, mancate comparizioni, allontanamenti o rifiuti procedurali documentati.

DAGLI ATTI RISULTANO

Fotosegnalamento, registrazione Eurodac e domanda di protezione. Ricezione di informative e notificazioni. Convocazione al colloquio in Commissione territoriale (v. considerando 24)

Tribunale di Palermo, proc. n. 11369/26. Sintesi del passaggio della motivazione fornito dal relatore.

Le alternative al trattenimento e la motivazione

Il considerando 19 della direttiva 2024/1346 dice che al fine di prevenire efficacemente la fuga del richiedente, gli Stati membri dovrebbero poter decidere che il richiedente sia autorizzato a risiedere soltanto in un luogo determinato, ad esempio un centro di accoglienza, una casa privata, un appartamento, un albergo o altra struttura atta ad ospitare i richiedenti asilo;

Il considerando 33 della Direttiva (UE) 2024/1346 qualifica il trattenimento come misura di ultima risorsa e richiede che tutte le misure non detentive siano debitamente prese in considerazione. La decisione deve indicare perché le misure alternative, compresi gli obblighi di residenza e di segnalazione, non possano essere applicate efficacemente;

Invece nel caso concreto il decreto afferma che non sarebbe possibile applicare efficacemente le misure alternative, ma collega tale conclusione alla mancanza di passaporto, di un alloggio autonomo, di un indirizzo affidabile e di radicamento territoriale.

La motivazione non chiarisce però:

- perché non potesse essere individuato dall'amministrazione un luogo specifico di dimora;
- se fosse disponibile una struttura di accoglienza idonea;
- perché un obbligo di dimora accompagnato dalla presentazione periodica alle autorità non fosse sufficiente;
- quali comportamenti individuali facessero prevedere la violazione di tali obblighi;

Tribunale di Palermo, proc. n. 11369/26. Testo fornito dal relatore.

Vulnerabilità e procedura di frontiera

QUANTO EMERGE DAGLI ATTI

Il richiedente è segnalato come soggetto vulnerabile e vittima di violenza.

La Commissione territoriale prevede specifiche garanzie procedimentali e supporto psicologico.

LA DOCUMENTAZIONE MANCANTE

Non risultano trasmesse al Tribunale le schede di screening o altre certificazioni sulla natura e sull'entità della vulnerabilità.

Gli atti non consentono una verifica effettiva del rispetto delle garanzie previste per i soggetti vulnerabili.

Tribunale di Palermo, proc. n. 11369/26. Testo fornito dal relatore. Reg. (UE) 2024/1348, artt. 21, par. 2, e 53.

La procedura non fonda il trattenimento

NESSUN AUTOMATISMO

L'applicazione della procedura di frontiera non rende automaticamente legittimo il trattenimento.

IL DIFETTO DI MOTIVAZIONE NEL CASO CONCRETO

Allo stato degli atti, mancano elementi oggettivi per ritenere adeguatamente motivato l'assoggettamento alla procedura, a fronte della vulnerabilità segnalata.

Senza una corretta e motivata verifica dei presupposti, la procedura non è validamente instaurata e non può fondare il trattenimento ex art. 6-bis.

Tribunale di Palermo, proc. n. 11369/26. Testo fornito dal relatore. Reg. (UE) 2024/1348, artt. 20, 21 e 53. Art. 6-bis d.lgs. 142/2015.

Grazie per l’attenzione!