

IL TRATTENIMENTO DEL RICHIEDENTE PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELLE SUE VARIE FORME E LE SUE CONNESSIONI CON L'ACCESSO ALLA DOMANDA DI PROTEZIONE

Avv. Giovanni Papotti

1

NATURA DEL TRATTENIMENTO

- **Extrema ratio** (art. 8, parr. 2 e 4, direttiva 2013/33/UE)
- Strumento applicabile solo quando in concreto nessuna altra misura meno coercitiva è applicabile più efficacemente (consegna passaporto, obbligo dimora, obbligo presentazione ufficio forza pubblica)

2

PRESUPPOSTI DEL TRATTENIMENTO

Domanda presentata dall'esterno	
Art. 6, c. 2, lett. a-bis), D. Lgs. 142/15	Domanda reiterata in fase di esecuzione dell'allontanamento
Art. 6, c. 2, lett. b), D. Lgs. 142/15	Pericolosità: si trova nelle condizioni ex art. 13, cc. 1, e 2, lett. c) T.U.I.
Art. 6, c. 2, lett. c), D. Lgs. 142/15	Pericolosità: lo straniero costituisce un pericolo per ordine e sicurezza pubblica. Rimando a reati ex art. 380, cc. 1 e 2 c.p.p.
Art. 6, c. 2, lett. d), D. Lgs. 142/15	Rischio di fuga

Competenza del Tribunale e termine per la
convalida: 48 + 48 ore

3

NOZIONE DI RISCHIO DI FUGA

- **Sistematico ricorso a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un decreto di espulsione (no in caso di errori o coesistenza di diverse motivazioni)**
- **Inottemperanza a precedente decreto di espulsione, ordine di allontanamento e divieto di reingresso**
- **Violazione misure associate alla partenza volontaria**
- **Valutazione "caso per caso"**

4

PRESUPPOSTI DEL TRATTENIMENTO

Domanda presentata dal C.P.R.

Art. 6, c. 3, D. Lgs. 142/15*

Esclusiva finalità dilatoria o strumentale

**«Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 2, il richiedente che si trova in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 del medesimo decreto legislativo, rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione.»*

Competenza del Tribunale e termine per la convalida: 48 + 48 ore

5

PRASSI DELLA QUESTURA DI TORINO IN CASO DI DOMANDA PRESENTATA DAL CPR

6

PROCEDURA DI CONVALIDA

- La Questura adotta il provvedimento di trattenimento a carico del richiedente asilo
- Forma scritta, motivazione, informazione sul diritto di presentare memorie personalmente o a mezzo del difensore, lingua conosciuta (prima o ragionevolmente compresa)
- Comunicazione all'A.G. entro 48 ore da adozione

7

CONTROLLO GIURISDIZIONALE

- Tribunale in composizione monocratica deve pronunciarsi entro 48 ore successive alla comunicazione
- Verifica concreta applicabilità misure alternative (consegna passaporto, obbligo dimora, obbligo presentazione ufficio forza pubblica)
- Verifica dei presupposti di legge
- Convalida / rigetto

8

CASO 1 – TRIBUNALE DI TORINO R.G. 5077/21, 11.3.21

Ordine di trattamento della Questura di Torino ex art. 6, c. 2, lett. b) e d), D. Lgs. 142/2015

«(...) che ne consegue che il trattamento non possa essere convalidato alla luce dell'art. 6, comma 2, lettera b) in assenza di un provvedimento di espulsione e sulla base della sola valutazione di pericolosità sociale dello straniero non essendo, nel decreto del Questore di Torino del 10.3.2021, specificamente richiamata la lettera c) dell'art. 6, comma 2 In esame;

ritenuto: che per disporre il trattamento ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera d), d.lgs. 142/2015 del richiedente asilo è necessario che la PA procedente, motivando la decisione, proceda ad una valutazione della sussistenza del rischio di fuga "quando il richiedente ha in precedenza fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione ovvero non ha ottemperato ad uno dei provvedimenti di cui all'articolo 13, commi 5, 5.2 e 13, nonché all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"; che dagli atti di causa non emerge alcuna valutazione concreta del pericolo di fuga né emerge che il trattenuto non abbia ottemperato ad uno dei provvedimenti di cui all'art. 13, commi 5, 5.2 e 13 e all'art. 14 TUJ (e prima ancora che sia stato destinatario di taluno dei detti provvedimenti allo stato in essere); che ne consegue che il trattamento non possa essere convalidato alla luce dell'art. 6, comma 2, lettera d);

ritenuto dunque che non sussistano le condizioni richieste dalla legge per la convalida del trattamento in corso ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera b) e lettera d), d.lgs. 142/2015;

P.Q.M. non convalida»



9

CASO 2 – TRIBUNALE DI TORINO R.G. 14392/22, 28.7.22

Ordine di trattamento della Questura di Lucca ex art. 6, c. 2, lett. b), D. Lgs. 142/2015

«preso atto che la domanda di protezione internazionale è stata formalizzata in data 26.7.2022 (...) preso atto che nel provvedimento del Questore di Lucca si dà atto il cittadino rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 6 c. 2 d.lgs 142/2015 lett. b) poiché sulla base di elementi di fatto rientra tra coloro che debbano ritenersi degni ai traffici delittuosi e che vivono con proventi derivanti da attività delittuose;

Rilevato che in data 19.6.2018 egli è stato colpito da provvedimento di espulsione emesso dal Prefetto di Lucca e che il ricorso avverso l'espulsione è stato rigettato dal giudice di pace di Lucca in data 11.01.2018;

Preso atto che a carico dell'interessato risultano precedenti penali e di polizia in materia di false attestazioni, stupefacenti, inosservanza di provvedimenti delle autorità, che già nel 2013 era stato attinto da analogo provvedimento espulsivo;

P.Q.M. convalida»



10

CASO 3 – TRIBUNALE DI TORINO R.G. 21369/22, 17.11.22

Ordine di trattamento della Questura di Torino a seguito di domanda di asilo fatta dal CPR (l'attuale presentazione di una domanda di protezione internazionale, per le circostanze di tempo e di luogo, appare pretestuosa ed unicamente finalizzata a ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento) da cittadino tunisino con respingimento e contestuale trattamento della Questura di Agrigento successivo a soccorso in mare e sbarco a Lampedusa

A fronte di tali dati, non si convalida l'assetto natura protettiva della suddetta manifestazione di volontà, se si tiene conto che è avvenuta a pochissimi giorni dallo sbarco (ove giorni) e - giova rimarcarlo ancora - nell'unica occasione successiva alla compilazione del Foglio notizie in cui è stato materialmente possibile per il trattenuto presentare domanda di protezione.

Nel caso di specie, infatti, il sig. [redacted] dopo avere compilato il Foglio notizie appena sbarcato in Italia, è stato immediatamente trasferito al CPR di Torino in ragione del suo ingresso irregolare sul territorio nazionale; ciò significa che egli avrebbe potuto presentare la domanda di protezione internazionale unicamente nell'immediatezza dello sbarco in sede di compilazione del foglio notizie, ovvero in sede di udienza di convalida davanti al GdP, come è effettivamente avvenuto.

Sul valore probatorio del Foglio notizie, si ritiene di condividere quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza in merito al c.d. Mod. C3 (atto peraltro maggiormente garantito rispetto al Foglio notizie, compilato quest'ultimo nell'immediatezza dello sbarco e in presenza di molteplici possibili disagi), laddove si afferma che "in tema di protezione internazionale, le eventuali lacune riscontrate in sede di compilazione del modello C3 non comportano necessariamente l'insidieranza al regime dell'onere della prova, potendo essere superate dalla valutazione che il giudice del merito è tenuto a compiere nelle circoscrizioni indicate alla lettera c) al 5° ed all'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 2002" (Cass. Cass. 29234 del 21.12.2020, nello stesso senso, cfr. Cass. n. 15782 del 10.7.2014); in quello stesso senso, viene puntualmente evocato "il modello C3 viene compilato in un contesto particolare, senza alcuna garanzia dell'esatta comprensione di quanto viene chiesto al migrante, senza cioè l'ausilio di un interprete".

In conclusione, seppure il trattamento abbia effettivamente firmato il Foglio notizie, riconoscendo in tal modo la propria firma, e benché non vi siano ragioni per dubitare sulla veridicità del suo contenuto ideologico, tale documento non è di per sé solo sufficiente a giustificare la pretesa della domanda di protezione internazionale, formulata - si ripete - soli nove giorni dallo sbarco e nella prima occasione in cui il trattenuto è stato sentito con l'assistenza di un difensore e di un interprete.

P.Q.M.

NON CONVALIDA

Il provvedimento di trattamento del Decreto di Torino del 16.11.2022, emesso al locale C.P.R. (Centro di Permanenza per i Riempiti) nei confronti del sig. [redacted] ai sensi dell'art.6 co. 5.1.1. Lgs. n. 142/2015.

MANDA

alla Cascerletta di comunicare la presente Ordinanza e per gli adempimenti di competenza.

Torino, il 17/11/2022

Il Giudice
Fabrizio Alessandria



11

DURATA DEL TRATTENIMENTO

- Non oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda né prorogabile per ritardi non imputabili al richiedente (art. 6, c. 6, D.Lgs. 142/15; Cass. 2458/21)
- La convalida comporta la permanenza nel CPR per un periodo di complessivi 30 giorni (60 giorni in caso di domanda presentata dal CPR)
- Trattenimento prorogabile dal Tribunale in composizione monocratica - su richiesta della Questura - per periodi ulteriori di volta in volta non superiori a 60 giorni, fino ad un massimo di 12 mesi



12

DURATA DELLA PROCEDURA

PROCEDURA ACCELERATA ex art. 28-bis, cc. 1 e 2, D. Lgs. 25/08:

- c. 1 → La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro 5 giorni nei casi di (...) quando ricorrono le condizioni di cui all'art. 6, c. 2, lettere a), b), c), del D. Lgs. 142/2015
- c. 2 → La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro 7 giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi 2 giorni, nei seguenti casi: a) richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento (...) nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora non ricorrano le condizioni di cui al comma 1, lettera b);

N-B. Art. 28-bis, c. 5, D. Lgs. 25/08: «I termini di cui al presente articolo possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'articolo 27, commi 3 e 3-bis. Nei casi di cui al comma 1, lettera b), e al comma 2, lettera a), i termini di cui all'articolo 27, commi 3 e 3-bis, sono ridotti ad un terzo».

13

SUPERAMENTO DEI TERMINI EX ART. 27. D.LGS. 25/08

«3. Qualora la Commissione territoriale, per la sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, non abbia potuto adottare la decisione entro i termini di cui al comma 2, informa del ritardo il richiedente e la questura competente. In tal caso, la procedura di esame della domanda è conclusa entro sei mesi. Il termine è prorogato di ulteriori nove mesi quando:

- a) l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto o in diritto;
 - b) in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente;
 - c) il ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione di cui all'articolo 11.
- 3-bis. In casi eccezionali, debitamente motivati, il termine di nove mesi di cui al comma 3 può essere ulteriormente prorogato di tre mesi ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda».

14

MANTENIMENTO DEL TRATTENIMENTO

- In caso di ricorso giurisdizionale avverso il rigetto della Commissione territoriale (entro 15 giorni dalla notifica) il richiedente rimane nel CPR fino alla decisione sulla richiesta di sospensione del diniego
nonché
- per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto

15

ESITO GIURISDIZIONALE

- In caso di rigetto dell'istanza cautelare da parte del giudice e/o del ricorso giurisdizionale, il richiedente rimane in stato di trattenimento, qualora ne permangono i presupposti, per un periodo massimo di 3 mesi (+ 30 giorni se proviene da paese con sussistano accordi di rimpatrio). Dubbi su competenza GdP o Tribunale
- In caso di accoglimento dell'istanza cautelare richiedente rimane inespellibile, ma può rimanere nel CPR per un lungo periodo (massimo 12 mesi).
 - Ogni 60 giorni proroga del trattenimento da parte del Tribunale → possibile cessazione per ritardo nelle procedure amministrative e/o per non strumentalità della domanda

16

DIRITTO DI INFORMAZIONE

- Obbligo di informazione della possibilità di richiedere la protezione internazionale
- Qualora vi siano "indicazioni" che cittadini di Paesi terzi o apolidi, tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale gli Stati membri forniscono informazioni (art. 8, direttiva 2013/32/EU)
- Mancanza di informazioni costituisce uno dei principali ostacoli all'accesso alle procedure di asilo (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza Hirsi c. Italia)
- Dovere di fornire informazioni garantendo l'interpretariato a pena di nullità dei successivi decreti di respingimento e trattenimento (Corte di Cassazione, sentenza del 25.3.15, n. 5926)

17

CASO 4 – TRIBUNALE DI TORINO R.G. 15476/22, 23.8.22

Prima proroga a seguito di ordine di trattenimento della Questura di Lucca ex art. 6, c. 2, lett. b), D. Lgs. 142/2015

«rilevato che è documentale: che lo straniero è stato attinto da un provvedimento di trattenimento ex art. 6, comma 2, lett. b), d.lgs. 142/2015 del Questore di Lucca del 26.7.2022: che in data 28.7.2022 il Tribunale di Torino ha convalidato il trattenimento; che in data 5.8.2022 si è svolta l'audizione dello straniero innanzi alla competente C.T. ai fini della valutazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale; che in data 8.8.2022 la C.T. ha assunto la decisione di rigetto della domanda e che detta decisione è stata notificata allo straniero il 17.8.2022; che sono allo stato pendenti i termini per presentare ricorso giurisdizionale; rilevato che la difesa si è opposta alla proroga del trattenimento eccedendo il superamento, senza giustificato motivo dei termini di legge previsti dall'art. 28 bis d.lgs. 25/2008 per le c.d. procedure accelerate (...) rilevato (...) che non risultano allegati giustificati motivi di ritardo

PQM non proroga»

18

CASO 5 – TRIBUNALE DI TORINO R.G. 17436/22, 4.10.22

Istanza di riesame del trattenimento per mancato rispetto dei termini della procedura accelerata a seguito di domanda di protezione internazionale

In tali casi, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza a provvedere è dello stesso giudice della convalida e della proroga (ossia il Giudice di Pace) il quale dichiara di tali richieste in via di procedimento cautelare ai sensi dell'art. 737 spc. in quanto compatibili con il procedimento avanti al Giudice di Pace riservando l'effettività dell'interesse al trattenimento dello straniero secondo le finalità perseguite dalla legge e dalla direttiva europea, sopra richiamata.

OSSERVA
Nel merito, in fatto, che il sig. [REDACTED] ha fatto ingresso al C.P.R. in data 31.3.2022 in forza di decreto di trattenimento del Questore di Torino, convalidato dal Giudice di Pace di Torino in data 2.9.2022.

In occasione dell'udienza di convalida, il sig. [REDACTED] manifestava la volontà di chiedere la protezione internazionale, chiedendo di non avere ricevuto alcuna informativa in merito successivamente allo sbarco in Italia. Il 12.9.2022 la Questura di Torino adottava nuovo decreto di trattenimento ex art. 6, c. 3, D. Lgs. 142/15, nei confronti del sig. [REDACTED] ritenendo la domanda esclusivamente strumentale, e il 14.9.2022 il Tribunale di Torino convalidava il trattenimento.

In data 17.9.22 il sig. [REDACTED] riceveva la notifica della convocazione per l'audizione personale avanti la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino, fissata per il 28.9.2022.

Il ricorrente chiede pertanto che vengano dichiarati cessati gli effetti del provvedimento di trattenimento del questore, per violazione dei termini massimi di trattenimento di cui agli artt. 6 d.lgs. 142/15 e 28/08 d.lgs. 25/08.

La domanda è fondata.

Invero, come recentemente affermato dalla Corte di Cassazione, "il trattenimento dello straniero che abbia presentato domanda di protezione internazionale allo scopo di studiare o ritardare l'esecuzione del provvedimento di espulsione è consentito, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, comma 2, del d. lgs. n. 214 del 2015 e 28 bis del d. lgs. n. 25 del 2008, nel testo introdotto dall'art. 25 comma 1 lett. v) del d. lgs. n. 142 del 2015, applicabile "ratione temporis", per un periodo massimo corrispondente al termine entro il quale la domanda di protezione internazionale dev'essere esaminata" (cfr. Cass. n. 2458 del 03/02/2021, rv. 660383 - 01).

Ora, ai sensi del meccanismo art. 28-28bis d. lgs. n. 25 del 2008 il richiedente trattenuto presso un C.P.R. la Questura deve trasmettere senza ritardo gli atti alla Commissione, che deve provvedere entro sette giorni dal ricevimento all'audizione, e provvedere nei successivi due giorni, al significato che il procedimento decisionale deve concludersi entro il termine di nove giorni dal ricevimento degli atti da parte della Questura.

Nel caso di specie, la violazione dei termini massimi di trattenimento è palese, in quanto è stata notificata a mani del richiedente in data 17.9.22 una convocazione a presentarsi per l'audizione in data 28.9.22, vale a dire, almeno il giorno dopo il superamento della documentazione da parte della Questura.

Ne consegue l'accoglimento del ricorso per violazione dei termini massimi di trattenimento, con conseguente cessazione degli effetti del trattenimento disposto dal Questore di Torino.

P.Q.M.

Il Tribunale in composizione monocratica, in accoglimento del ricorso DICHIARA CESSATI gli effetti del trattenimento già disposto dal Questore di Torino nei confronti di [REDACTED] Torino 04/10/2022.

Il Giudice:
Fabrizio Alessandria

19