



TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE E LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Tribunale, in composizione monocratica, in persona del Giudice dott. Michele Guarnotta, nell'ambito del procedimento iscritto al n. r.g. 10465 dell'anno 2024, ha emesso il seguente

DECRETO

1. dato atto che in data 04.09.2024 si è svolta, in camera di consiglio e con la partecipazione del difensore nominato di ufficio, avv. [REDACTED], l'udienza prevista dagli artt. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015 e 14 commi 4 e 4 bis del decreto legislativo d.lgs. n. 286/1998, per la convalida del provvedimento emesso in data 03.09.2024 dal Questore di Agrigento di trattenimento presso "appositi locali, delle strutture di cui all'art. 10 ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella provincia di Agrigento" dello straniero [REDACTED] nato in Egitto il [REDACTED] 1970 [REDACTED] di cittadinanza egiziana;
2. preso atto che il provvedimento di trattenimento è stato notificato allo straniero in data 03.09.2024 ore 14.41 e che è stato trasmesso a questo Tribunale in data 04.09.2024 alle ore 7.58;
3. ritenuto, pertanto, che sono stati rispettati i termini previsti dal citato articolo 14 commi 3 e 4;
4. considerato che il provvedimento di trattenimento è stato adottato ai sensi dell'art. 6 bis del decreto legislativo n. 142/2015, rubricato "trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25";
5. rilevato infatti che il presidente della Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Agrigento, con provvedimento del 03/09/2024, comunicato contestualmente all'interessato, ha disposto che la domanda del medesimo sia valutata con procedura accelerata di frontiera, ai sensi dell'articolo 28 bis comma 2 bis del D.Lgs. 25/2008, trattandosi di richiedente asilo politico proveniente da Paese sicuro ai sensi dell'art. 2 bis del D.Lgs. cit.;
6. presto atto della normativa applicabile al caso in esame, della giurisprudenza formatasi sul punto, e in particolare:

A) Esame della normativa nazionale.

L'art. 6-bis D.Lgs. n. 142/2015 recita:

“1. Fuori dei casi di cui all'articolo 6, commi 2 e 3-bis, del presente decreto e nel rispetto dei criteri definiti all'articolo 14, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui all'articolo 35-bis, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 25 del 2008, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato.

2. Il trattenimento di cui al comma 1 può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, sono individuati l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria (...).”

L'art. 6 comma 5, appena richiamato, prevede: “5. Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea competente alla convalida. Il provvedimento è comunicato al richiedente nella prima lingua indicata dal richiedente o in una lingua che ragionevolmente si suppone che comprenda ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni. Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, comprese le misure alternative di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 14. ...”.

A sua volta, l'art. 14 testè richiamato, concernente il trattenimento in attesa dell'esecuzione dell'espulsione, prevede al comma 1-bis: “Nei casi in cui lo straniero è in possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e l'espulsione non è stata disposta ai sensi dell'articolo 9, comma 10, e dell'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del presente testo unico o ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, il questore, in luogo del trattenimento di cui al comma 1, può disporre una o più delle seguenti misure:

a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato; c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente...”.

B. Principi di diritto dell’Unione Europea.

La direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26/06/2013 prevede:

- considerando 15: “Il trattenimento dei richiedenti dovrebbe essere regolato in conformità al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, in particolare in conformità agli obblighi giuridici internazionali degli Stati membri e all’articolo 31 della convenzione di Ginevra. I richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento”;

- considerando 20: “Al fine di meglio garantire l’integrità fisica e psicologica dei richiedenti, è opportuno che il ricorso al trattenimento sia l’ultima risorsa e possa essere applicato solo dopo che tutte le misure non detentive alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione. Ogni eventuale misura alternativa al trattenimento deve rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti”;

- articolo 8: “1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. 2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive. (...) 4. Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l’obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l’obbligo di dimorare in un luogo assegnato”; - articolo 9 par. 2 della medesima direttiva: “Il trattenimento dei richiedenti asilo è disposto per iscritto dall’autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa”;

C) La Corte di Giustizia Europea ha avuto modo di affermare:

- sentenza del 15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU: punto 61: “Inoltre, l’articolo 8, paragrafo 2, della medesima direttiva, impone che il trattenimento possa essere disposto soltanto ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive”;

- sentenza del 14 settembre 2017, causa C-18/16: punto 40: “Quanto alla necessità del potere, attribuito agli Stati membri dalla disposizione in parola, di trattenere un richiedente, si deve porre in evidenza che, tenuto conto dell’importanza del diritto alla libertà sancito all’articolo 6 della Carta e della gravità dell’ingerenza che una siffatta misura di trattenimento costituisce rispetto al suddetto diritto, le limitazioni all’esercizio dello stesso devono operare entro i limiti dello stretto necessario”;

- sentenza del 25 giugno 2020, causa C-36/20 PPU: punto 102: “un richiedente protezione internazionale può essere trattenuto solo qualora, in esito a una valutazione caso per caso, ciò si riveli necessario e non possano essere efficacemente applicate altre misure meno coercitive”.

In senso conforme, sentenza del 30 giugno 2022, causa C-72/22, punti 81-82.

Anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno affermato che “*il provvedimento che dispone il trattenimento deve essere corredato da motivazione, la quale esamini la necessità, la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura rispetto alla specifica finalità, nonché l’effettiva impraticabilità delle misure alternative, sulla base di una valutazione caso per caso*” (Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 3563/2024);

7 rilevato che nel **provvedimento di trattenimento di cui si chiede la convalida** si legge:

- *Ritenuto che la misura del trattenimento è proporzionale rispetto alla situazione personale del richiedente accertata dai sanitari intervenuti ed esaminata da esperti di organizzazioni internazionali, nonché a quanto dichiarato dal migrante stesso nel foglio notizie;*

- *Lo stesso, infatti, si è limitato a riferire che non ha alcun contatto in Italia e non ha segnalato la sussistenza di particolari motivi di vulnerabilità o condizioni fisiche o psicologiche tali da rendere incompatibile una limitazione temporanea della libertà di circolazione della durata massima di 28 giorni, finalizzata esclusivamente a rendere certa e tempestiva l’audizione da parte della commissione territoriale competente ad accertare il suo eventuale diritto ad entrare nel territorio dello stato;*

- *Valutato che è necessario ricorrere al trattenimento quale estrema ratio per rendere effettiva la sua reperibilità nel corso della procedura accelerata, in considerazione della circostanza*

za che, a differenza di quanto realizzato da altri migranti provenienti dalle stesse zone di origine e/o di transito, non ha esibito il passaporto né ha dichiarato di volersi avvalere di garanzia finanziaria.

- Considerato che, d'altra parte, l'ingresso nel territorio italiano ed il collocamento in una struttura di accoglienza potrebbe, come successo nel corso del 2024 per un consistente numero di ospiti stranieri, pari all' 83,72%, determinare un allontanamento arbitrario e un concreto rischio di fuga.;

8. considerato che, nel caso in esame, come emerge dal provvedimento di trattenimento, il richiedente non ha consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità (al riguardo non può darsi valore al documento esibito in udienza poiché trattasi di una fotocopia rimpicciolita di una parte del passaporto), e ha dichiarato di non volersi avvalere della garanzia finanziaria;
9. rilevato, a tale ultimo proposito, che il Questore di Agrigento, valutato “*il grado di collaborazione fornita dallo straniero durante le procedure di identificazione, desunta, in particolare, dalle dichiarazioni rese con riferimento alla declinazione delle proprie generalità e all’indicazione della cittadinanza posseduta, nonché alla descrizione delle modalità e degli itinerari del viaggio effettuato, secondo quanto previsto dall’art. 2, comma 2 del decreto interministeriale del 10 maggio 2024*”, ha determinato la suddetta garanzia finanziaria nel minimo previsto di € 2.500,00 con provvedimento del 3 settembre 2024, comunicato in pari data all’interessato, il quale ha dichiarato di volersi avvalere della garanzia finanziaria come alternativa al trattenimento;
10. ritenuto che l’art. 6-bis D.Lgs. n. 142/2015, sia al primo che al secondo comma, afferma che il trattenimento “può” essere disposto (nel caso in cui richiedente non abbia consegnato il passaporto ovvero non presti idonea garanzia finanziaria). L’utilizzo da parte del legislatore di tale termine induce a ritenere che la mancata consegna del passaporto o la mancata prestazione della garanzia rappresentano sì dei presupposti che legittimano l’adozione della misura, ma non sono da soli sufficienti a giustificarla. In altri termini, la facoltà di disporre il trattenimento rappresenta l’esercizio di un potere discrezionale, che va giustificato ed argomentato, anche in considerazione della circostanza che la misura incide sulla libertà personale dell’individuo. Tale interpretazione, che esclude qualsivoglia automatismo, è in linea con i principi della direttiva europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia sopra richiamati, secondo cui il trattenimento va disposto “soltanto nelle circostanze eccezionali”, “in base ai principi di ne-

cessità e proporzionalità”, “come ultima risorsa”, “sulla base di una valutazione caso per caso”, “sempre che non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive”.

Quanto all’obbligo di valutare la possibilità di adozione di misure alternative al trattenimento oltre a quelle indicate nell’art. 6-bis (consegna del passaporto e prestazione della cauzione), occorre dapprima segnalare alcune criticità sull’effettiva natura di tali misure, come previste e regolate in tale disposizione di legge. La consegna del passaporto (che peraltro dall’art. 8, comma 4, della direttiva comunitaria non è elencata fra le misure alternative) più che una misura disposta sulla base di una valutazione caso per caso dall’autorità amministrativa, in alternativa al trattenimento, è piuttosto configurata dal legislatore nazionale come una causa generale di esclusione (nel senso che, se si consegna il passaporto, non si può in nessun caso disporre il trattenimento); si tratta peraltro, nella prassi, di una eventualità di difficilissima realizzazione, essendone i richiedenti asilo quasi sempre privi.

La prestazione della cauzione, dal canto suo, (che va effettuata con modalità tali – fideiussione bancaria o polizza fideiussoria ex art. 3 del decreto del 10 maggio 2024 – di difficile attuazione, essendo improbabile che un istituto di credito dia la garanzia a persona priva di documenti di identità e senza garanzie di esigibilità) appare anch’essa un presupposto generale e non una misura disposta a seguito di una valutazione caso per caso (se non nel *quantum*) ed appare altresì non sottrarsi ad effetti aberranti, in quanto il trattenimento viene disposto prima dello scadere del termine entro il quale comunque lo straniero è ancora in tempo per prestare la cauzione ed evitare il trattenimento stesso;

11. ritenuto pertanto che l’obbligo di tenere conto di altre misure alternative al trattenimento (diverse dalla consegna del passaporto e dalla prestazione della cauzione) è un dovere che va esercitato dall’autorità amministrativa sulla base di una valutazione caso per caso, nel rispetto dei principi della direttiva comunitaria e della stessa unità dell’ordinamento interno, considerata la stessa legislazione italiana. Occorre pertanto verificare la possibilità di dare un’interpretazione della normativa nazionale che non sia in contrasto con la direttiva comunitaria (che, come già detto, impone che il trattenimento costituisca una misura eccezionale, disposta sulla base di una valutazione motivata caso per caso, dopo che siano state debitamente prese in considerazione tutte le misure non detentive alternative al trattenimento). Si rammenti ancora che il Considerando 20 della direttiva europea prevede che il trattenimento può essere applicato “*solo dopo che tutte le misure non detentive alternative al trattenimento sono state debitamente prese in considerazione*”;

12. considerato che in base all'art. 8, par. 2, della direttiva accoglienza, il trattenimento, ammissibile solo nelle tassative ipotesi di cui all'art. 8, par. 3, **può** essere disposto «*[o]ve necessario e sulla base di una valutazione caso per caso [...]*». Inoltre, in base all'art. 9, par. 2, della medesima direttiva: «*Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa*». Dal combinato disposto delle due norme deriva chiaramente un obbligo di motivazione in capo all'autorità amministrativa, che non può limitarsi all'indicazione della sussistenza del presupposto principale, ossia una domanda di protezione presentata in frontiera o in zona di frontiera da un richiedente proveniente da Paese sicuro e la mancata consegna del passaporto o la mancata prestazione della garanzia finanziaria, ma deve anche contenere la valutazione caso per caso effettuata da tale autorità e che l'hanno indotta a ritenere necessario il trattenimento del richiedente protezione internazionale. Al riguardo, invero, il comma 4 dell'art. 6-bis del d.lgs. n. 142/2015 prevede che «*si applica in quanto compatibile l'articolo 6, comma 5*», secondo il quale «*il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione [...]*», in tal modo aderendo al contenuto degli art. 8 e 9 della direttiva indicata, come interpretati dalla Corte di giustizia, per cui l'obbligo di motivazione contenuto nell'art. 6, co. 5, del d.lgs. n. 142/2015 rafforza la conclusione dell'illegittimità del provvedimento del Questore che sia privo di adeguata motivazione;
13. dato atto che, nel caso in esame, la motivazione del provvedimento di trattenimento è apparente e stereotipata, essendo rimessa a formule di stile (e infatti adottate anche in modo identico con riguardo al procedimento n. 10466/24 avente analogo oggetto ma diverso soggetto) che non argomentano circa la necessità del trattenimento [“(il richiedente) *non ha segnalato la sussistenza di particolari motivi di vulnerabilità o condizioni fisiche o psicologiche tali da rendere incompatibile una limitazione temporanea della libertà di circolazione della durata massima di 28 giorni*”], che si limitano a ribadire genericamente i presupposti normativi perché si possa disporre il trattenimento (“*Valutato che è necessario ricorrere al trattenimento quale estrema ratio per rendere effettiva la sua reperibilità nel corso della procedura accelerata, in considerazione della circostanza che, a differenza di quanto realizzato da altri migranti provenienti dalle stesse zone di origine e/o di transito, non ha esibito il passaporto né ha dichiarato di volersi avvalere di garanzia finanziaria*) senza fare dunque alcuna precisazione riferita alla situazione specifica ed individuale del richiedente, ma anzi richiamando ra-

