
ADiM BLOG
Gennaio 2025
ANALISI & OPINIONI

*Giurisdizione e competenza in transito
nel procedimento di convalida del trattenimento*

Alessia Bastianelli

Dottoranda di ricerca in diritto processuale civile
Università della Tuscia

Parole Chiave

*Procedura di frontiera – Trattenimenti – Protezione internazionale –
d.l. 11 ottobre 2024 n. 145 – Giurisdizione – Competenza*

Abstract

Inserito in un contesto di riforma più ampio, il trasferimento alle corti d'appello della competenza per la convalida del trattenimento amministrativo dei migranti solleva interrogativi sotto il duplice profilo della sostenibilità del nuovo carico decisionale e della formazione dei magistrati. La domanda di fondo riguarda, però, la natura dell'intervento normativo: il trasferimento della competenza dalle sezioni specializzate dei tribunali alle corti di appello e il contestuale passaggio dalla giurisdizione civile a quella penale sono misure contingenti oppure segnano l'inizio di una nuova frammentazione nella materia?

Set within a broader reform context, the transfer to the Courts of Appeals of jurisdiction to validate the administrative detention of migrants raises questions from the dual perspective of the sustainability of the new decision-making burden and the training of magistrates. The underlying question, however, concerns the nature of the regulatory intervention: are the transfer of jurisdiction from the Specialized Sections of the Courts to the Courts of Appeal and

the concomitant shift from civil to criminal jurisdiction contingent measures or do they mark the beginning of a new fragmentation in the subject matter?

1. Le nuove disposizioni processuali del “decreto flussi”

L’11 ottobre 2024 è stato adottato il d.l. 145 (c.d. decreto flussi), convertito ad opera della l. 9 dicembre 2024 n. 187. La novità, con riguardo alla procedura accelerata e di frontiera, risiede nell’art. 16¹ del d.l. (in vigore dal 10 gennaio) che introduce un nuovo articolo 5-bis al d.l. n. 13 del 2017, rubricato “Competenza della Corte d’appello”.

La nuova norma affida alle ventisei corti di appello presenti sul territorio nazionale la competenza per materia nelle seguenti ipotesi: *i)* il trattenimento (o la proroga del trattenimento) del richiedente che costituisca un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica, che presenti domanda reiterata in fase di esecuzione del provvedimento di allontanamento o di cui occorra verificare l’identità o la cittadinanza (ex art. 6, del d.lgs. 142 del 2015); *ii)* il trattenimento del richiedente durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all’art. 28-bis d.lgs. n. 25 del 2008 (ex art. 6-bis del d.lgs. 142 del 2015); *iii)* il trattenimento dello straniero sottoposto alla procedura di Dublino ove sussista un notevole rischio di fuga (ex art. 6-bis del d.lgs. 142 del 2015); *iv)* il trattenimento (o proroga del trattenimento) del migrante rintracciato in occasione di attraversamento irregolare della frontiera o a seguito di salvataggio in mare che rifiuti di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici e segnaletici (ex art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286). In sintesi, si tratta di tutti i casi in cui il migrante è trattenuto a vario titolo e il giudice ordinario è chiamato a convalidare i provvedimenti adottati dal questore.

Il nuovo art. 16 attribuisce la competenza alle corti di appello “di cui all’articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida”, e il comma 2 del nuovo articolo 5-bis precisa che la Corte d’appello competente per materia e territorio deve giudicare in composizione monocratica.

Gli artt. 18 e 18-bis, poi, modificano l’articolo 14, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (t.u.imm.), prevedendo che contro i decreti di convalida e di proroga del trattenimento è proponibile ricorso per Cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell’art. 606 c.p.p. e che per tale ricorso si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all’art. 22 comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69.

Al fine di valutare l’impatto della riforma, di seguito, si esaminano i nuovi criteri per l’individuazione del giudice competente nella materia dei trattenimenti. Ci si sofferma,

¹ [Qui](#) l’iter parlamentare della I Commissione Permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) che ha portato l’adozione della versione definitiva dell’art. 16 del d.l. n. 145/2024, come modificato dalla l. n. 187/2024.

in particolare, sull'impatto che la nuova competenza avrà sul carico di lavoro delle corti di appello e sulle misure formative che dovranno essere approntate al fine di garantire la specializzazione dei magistrati destinatari della nuova attribuzione. Una riflessione conclusiva sarà dedicata ai nuovi motivi di ricorso per Cassazione avverso i procedimenti di convalida.

2. L'individuazione della corte di appello competente

Stabilendo che la competenza spetta alle corti di appello "di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida", il nuovo articolo 5-bis del d.l. n. 13 del 2017 detta due criteri per l'individuazione della competenza per territorio: il primo fa riferimento al distretto in cui si trova il questore che ha disposto il trattenimento; il secondo fa invece riferimento al distretto nel quale l'imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio ai sensi dell'art. 5 della l. n. 69 del 2005, in tema di mandato d'arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri. Occorre, anzitutto, chiarire quale sia il rapporto tra questi due criteri.

Secondo una prima ricostruzione, non vi è interferenza. Mentre il primo criterio, ossia quello del distretto in cui ha sede il questore che ha emesso il provvedimento, definisce la competenza per territorio (e ciò sia che il soggetto trattenuto in procedura di frontiera si trovi in Italia, sia che si trovi nei nuovi centri di detenzione in Albania), il secondo criterio individua il giudice competente *ratione materiae*, ossia le corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, l. 69/2005. Tale norma porterebbe a devolvere la competenza in tema di convalida dei trattenimenti alle corti di appello già competenti per la procedura del mandato di arresto europeo. In base a questa lettura, la competenza per la convalida transiterebbe quindi dalle sezioni specializzate dei tribunali alle sezioni penali delle corti di appello. Un cambio di giurisdizione, oltre che di competenza, che sembra essere stato avallato anche dalla Corte di Cassazione, che ha inteso i richiami effettuati dall'art. 14 comma 6 t.u.imm. ai motivi di ricorso ex art. 606 c.p.p. e all'art. 22, comma 5-bis, l. n. 69 del 2005 (in tema di mandato di arresto europeo) nel senso di attribuire la giurisdizione in materia di convalida alle sezioni penali².

Secondo un'altra ricostruzione, entrambi i criteri dettati dall'art. 5-bis sarebbero dettati *ratione loci*. Il rinvio all'art. 5 della l. n. 69 del 2005 non basterebbe ad attribuire la giurisdizione in materia di trattenimenti in capo al giudice penale, perché, in base all'art. 102 Cost., il legislatore ordinario non può attribuire al giudice penale materie che non siano penali o indirettamente penali.

² Questa è stata la decisione presa dalla Corte con decreto urgente n. 5 del 17 gennaio 2025 e ribadita nella prima pronuncia emessa a seguito dell'entrata in vigore della l. 187 n. 2024, ossia in Cass. pen., Sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967.

In mancanza di un'interpretazione univoca, contro il parere dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Cassazione³, i Presidenti delle Corti di appello di Roma, Milano, Torino e Palermo hanno concordato sull'attribuzione della competenza alle sezioni civili di ciascuna Corte.

Da qui, la contraddizione: mentre in corte di appello la giurisdizione è stata assegnata al giudice civile, in Cassazione la materia è, almeno per il momento, attribuita alle sezioni penali. Una divergenza che dovrà essere risolta.

A prescindere da quale sarà l'esito del coordinamento tra i due diversi criteri⁴, il comma 2 del nuovo art. 5-*bis* dispone che il giudice di appello nella materia dei trattenimenti debba giudicare in composizione monocratica. Anche sotto questo profilo, si assimila quindi la materia della convalida dei trattenimenti a quella del mandato di arresto europeo, laddove la l. n. 69 del 2009 all'art. 13 prevede una competenza monocratica del Presidente del tribunale o di un giudice delegato.

3. L'impatto della nuova competenza sul carico di lavoro delle corti d'appello

Nelle corti d'appello, come si è visto, la nuova competenza è stata per il momento assunta dalle sezioni civili. Occorre, perciò, riflettere sul conseguente aumento del carico di lavoro per le medesime sezioni.

Le sezioni civili delle corti d'appello attualmente stanno registrando risultati compatibili con gli obiettivi del PNRR. Nel 2024, il *disposition time* si è ridotto del 19,3% rispetto al 2019, dimostrando un andamento virtuoso⁵, anche se questa tendenza ha subito un rallentamento nell'ultimo anno, con un guadagno di efficienza limitato all'1%. Di qui, un primo dubbio sull'impatto che produrrà l'attribuzione di ulteriori competenze a tali corti.

Per valutare tale impatto, occorrerebbe conoscere il numero effettivo di procedimenti che saranno trasferiti alle corti d'appello. Nel breve periodo il carico maggiore deriverà dalle convalide dei trattenimenti nei CPR a fini di espulsione, considerando che il numero di rimpatri forzati oscilla tra i 4.000 e i 6.000 all'anno, mentre più contenuto sarà l'impatto delle convalide dei trattenimenti in frontiera, poiché finora le sezioni specializzate si sono trovate a decidere su poche decine di provvedimenti. Tuttavia, in prospettiva, con l'applicazione del regolamento UE 1348/2024 da giugno 2026, il numero di trattenimenti in frontiera verosimilmente sarà molto maggiore: come noto, l'Italia dovrebbe esaminare con procedura di frontiera fino a 16.032 domande d'asilo,

³ [Relazione n. 1](#) recante la "Modifica dell'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u.imm.) ad opera della legge 9 dicembre 2024, n. 187", 2 gennaio 2025.

⁴ Così il [dossier](#) del Senato di accompagnamento al d.l. del 28 novembre 2024.

⁵ Questi sono i dati che emergono dalla [Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2024](#), Ministero della giustizia, 22 ottobre 2024.

quota che aumenterà a 24.048 domande nel 2027⁶. Anche a prescindere dalle altre tipologie di trattenimento, questo incremento basta a rendere l'idea del carico di procedimenti che graverà sulle Corti di appello⁷.

A riguardo il legislatore non ha previsto, in connessione con il trasferimento di competenza, alcun incremento di organico e la relazione illustrativa che accompagna il decreto-legge risulta carente sotto il profilo della quantificazione dei procedimenti in materia di convalida dei trattenimenti di cui saranno investiti i giudici di secondo grado. Si tratta di un limite che lascia aperta una significativa zona d'ombra nella valutazione dell'impatto effettivo delle nuove competenze attribuite alle corti di appello, con la conseguenza che occorrerà attendere l'entrata a regime del Protocollo con l'Albania e del Nuovo Patto Ue per analizzare i dati e comprendere l'effetto sull'organizzazione di tali corti.

4. La specializzazione dei giudici della corte di appello

Il trasferimento della competenza in materia di convalida dei trattenimenti alle corti di appello comporterà implicazioni anche con riferimento al profilo della specializzazione dei magistrati appartenenti a tali corti.

Tale attribuzione richiederà un adattamento da parte dei giudici, i quali, operando prevalentemente come giudici di secondo grado, sono abituati a valutare i fatti nell'ambito di un processo caratterizzato da una struttura diversa rispetto a quella del rito di convalida. Quest'ultimo si contraddistingue per la natura sommaria e per la celerità richiesta nell'accertamento della legittimità del trattenimento, tenuto conto delle implicazioni per i diritti fondamentali della persona trattenuta. Di conseguenza, i magistrati delle corti d'appello saranno chiamati a modificare il loro approccio abituale.

In tale contesto, il passaggio di competenza richiederà la predisposizione di strumenti di formazione e aggiornamento da parte delle istituzioni competenti, al fine di assicurare che i giudici delle corti d'appello siano preparati ad affrontare le specificità dei procedimenti in questione.

Tuttavia, il comma 1-*bis* all'art. 2 del d.l. n. 13 del 2017, che nel d.l. originario prevedeva l'istituzione di corsi di formazione per i giudici delle corti d'appello, non è stato recepito in sede di conversione. Tale omissione potrebbe essere attribuita ad una scelta del Governo, legata alla mancanza, in quel momento di una copertura finanziaria per

⁶ È quanto stabilito nella Decisione di esecuzione (UE) 2024/2150 della Commissione del 5 agosto 2024, recante le modalità di applicazione del Reg. UE 2024/1348.

⁷ Questo è il rischio paventato dall'Associazione Nazionale Magistrati sulla pagina della Rivista "La Magistratura", con una petizione, firmata dai 26 Presidenti delle Corti di Appello italiane. Dello stesso parere anche la nota della Giunta dell'Unione delle Camere Penali Italiane del 14 novembre 2024.

garantire l'attuazione di un piano formativo specifico per i magistrati delle corti d'appello. In ogni caso, tale lacuna dovrà essere colmata attraverso soluzioni che assicurino la preparazione dei giudici chiamati a esercitare la nuova competenza⁸.

Una possibilità è che il Governo intervenga *ex post* al fine di fornire le necessarie risorse finanziarie con una norma dedicata alla formazione dei magistrati. La formazione potrà comunque essere assicurata attraverso la Scuola Superiore della Magistratura, con corsi di formazione mirati per i magistrati chiamati a esercitare la nuova competenza. Dovrebbero essere previsti percorsi formativi *ad hoc*, calibrati sulle peculiarità del rito di convalida dei trattenimenti⁹; e ciò potrebbe favorire l'istituzione di sezioni specializzate, almeno in via tabellare, presso le corti di appello (come è già accaduto a Torino a seguito dello spostamento della competenza).

Verosimilmente, la soluzione più diffusa sarà quella sperimentata dalla Corte d'appello di Roma, che, con apposito interpello, ha reso possibile il trasferimento di magistrati dalle sezioni specializzate in materia di immigrazione. Le corti d'appello potrebbero, così, rafforzarsi sul piano organizzativo, acquisendo magistrati già formati. In tal modo, dovrebbero essere soddisfatte anche le esigenze decisionali più immediate, come testimoniano le pronunce sui nuovi trasferimenti in Albania a fine gennaio (si veda [qui](#) per l'ultima ordinanza di sospensione della convalida con rinvio alla Corte di giustizia).

5. Il ricorso in Cassazione: la giurisdizione della Sezione penale e i tre motivi di ricorso

La modifica della competenza a decidere nel merito sulla convalida del trattenimento, è stata accompagnata dalla riforma dell'art. 14, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (t.u.imm.). Sebbene anche in precedenza il comma 6 dell'art. 14 prevedesse, quale unico rimedio impugnatorio, il ricorso in Cassazione, due sono le novità: *i*) l'introduzione del termine breve – anzi brevissimo – per impugnare il provvedimento emesso dalla corte di appello, che è di soli 5 giorni; *ii*) la limitazione a soli tre motivi di ricorso previsti dall'art. 606 c.p.p.

Innanzitutto, va segnalato che il termine per presentare il ricorso per cassazione avverso il provvedimento emesso dalla corte di appello si riduce a cinque giorni dalla comunicazione, in luogo del termine breve di sessanta giorni dalla sua notifica (*ex art. 325 c.p.c.*) e di quello lungo di sei mesi dalla sua pubblicazione (*ex art. 327 c.p.c.*). Non vengono dunque più utilizzati i termini del ricorso previsti dal c.p.c., con l'effetto che

⁸ La necessità che venga assicurata la specializzazione del giudice competente a decidere sui trattenimenti è stata espressa in sede di lavori preparatori anche dal CSM con il [parere sul d.l. 145 del 2024](#) del 4 dicembre 2024.

⁹ Questa è la soluzione avanzata dal Governo con il [supplemento al disegno di legge dell'11 ottobre 2024](#) che accompagna la conversione del d.l. 145 del 2024.

il termine risulta drasticamente ridotto, ponendo dubbi sulla legittimità costituzionale della norma per contrasto con l'art. 24 Cost.¹⁰

Inoltre, come anticipato, è stata limitata l'impugnazione ai soli motivi previsti dalle lettere a), b) e c) dell'art. 606 c.p.p.¹¹, in luogo dei cinque motivi *ex* 360 c.p.c.¹². Questa è la previsione che ha sollevato maggiori perplessità, in particolare per l'esclusione dei motivi di cui alle lettere d) e e) dell'art. 606 c.p.p.

Mentre il mancato richiamo alla lett. d) dell'art. 606 c.p.p. che si riferisce alla mancata assunzione di una prova decisiva, si spiega alla luce del fatto che nella materia dei trattenimenti non è prevista l'assunzione di prova orale, assai più problematica è l'assenza della lett. e) dello stesso articolo. Ciò in quanto tale mancanza sembrerebbe precludere il ricorso in Cassazione per il vizio di motivazione, sollevando anch'esso dubbi di legittimità costituzionale per possibile contrasto con l'art. 24 Cost.

Tuttavia, nella pronuncia n. 2967/2025, la Cassazione ha ritenuto superabili tali dubbi, proponendo un'interpretazione costituzionalmente conforme. Poiché contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge (art. 111, comma 7, Cost.) e poiché in tale ultima nozione deve ricomprendersi l'inosservanza della specifica norma processuale che impone, a pena di nullità, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, il difetto di motivazione (qualora questa sia inesistente o meramente apparente) deve farsi rientrare nella lett. c) dell'art. 606 c.p.p. Una interpretazione non dissimile è stata proposta, in relazione al medesimo caso, dalla Procura generale della Cassazione, secondo la quale la violazione dell'obbligo di motivare la decisione con cui il giudice convalida il provvedimento restrittivo refluisce nella nozione di violazione di legge prevista dalla lett. b) dell'art. 606 c.p.c.

Entrambe le interpretazioni hanno il medesimo effetto: attraverso una lettura costituzionalmente orientata della norma il difetto di motivazione rientra nei motivi dell'art. 606 c.p.p. richiamati dall'art. 14 comma 6 t.u.imm., così da escludere un

¹⁰ Dubbio sollevato dalla parte ricorrente nella causa iscritta al ruolo generale n. 1632/2025 della Corte di Cassazione.

¹¹ Che sono i seguenti: a) l'esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri; b) l'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale; c) l'inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità, inammissibilità o decadenza del comma 1 dell'articolo 606 c.p.p.

¹² Le sentenze pronunziate in grado d'appello o in unico grado possono essere impugnate con ricorso per cassazione: 1) per motivi attinenti alla giurisdizione; 2) per violazione delle norme sulla competenza, quando non è prescritto il regolamento di competenza; 3) per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro; 4) per nullità della sentenza o del procedimento; 5) per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.

contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost. e da promuovere in via interpretativa, l'equiparazione tra i precedenti rimedi civili e le nuove norme penali.

6. Misura contingente o avvio di una riforma strutturale?

La modifica normativa che trasferisce la competenza per la convalida dei trattenimenti alle corti d'appello (civili o penali) si inserisce nel quadro delle strategie adottate dal Governo negli ultimi mesi per affrontare le problematiche connesse alla procedura di frontiera. A tal proposito, il 10 maggio 2024 è stato adottato il decreto ministeriale che ha riformulato la disciplina della garanzia finanziaria in modo più attento al principio di proporzionalità. Inoltre, il 24 ottobre 2024 è stato adottato il d.l. n. 158 del 2024, che ha elevato il rango del decreto interministeriale del 7 maggio 2024, ampliando la lista dei Paesi sicuri, anche se, alla luce dei recenti sviluppi, questo intervento non sembra aver dato soluzione al problema.

L'ulteriore misura dello spostamento della competenza sulla convalida dei trattenimenti pone interrogativi sia dal punto di vista organizzativo sia sotto il profilo della specializzazione dei magistrati delle corti di appello. Infatti pur considerando che il volume di procedimenti di convalida del trattenimento in procedura di frontiera è al momento contenuto, l'atteso incremento delle domande a seguito dell'entrata in vigore del Nuovo Patto UE potrebbe incidere sul funzionamento di tali corti, con una influenza sui progressi conseguiti finora in termini di riduzione del *disposition time*. Sotto il profilo della specializzazione poi la mancata previsione di un piano formativo specifico per i giudici delle corti d'appello rappresenta una lacuna che necessita di essere colmata *a posteriori*: attraverso interventi governativi, mediante iniziative di autoformazione intraprese da parte delle stesse corti d'appello o tramite l'applicazione temporanea di magistrati provenienti dalle Sezioni specializzate.

Mentre la valutazione degli effetti del trasferimento di competenza presso tali corti dovrà attendere l'entrata a regime della procedura di frontiera e del Protocollo Italia-Albania, rimane aperta la questione relativa alla natura dell'intervento normativo che lo ha determinato. La rapidità con cui è stata adottata la norma suggerisce che si è trattato di una misura contingente, volta a superare la paralisi della procedura di frontiera. Tuttavia, non è escluso che tale misura possa essere il preludio a nuovi interventi sulla competenza in questa materia, dettati da finalità politiche ma destinati inevitabilmente a disperdere le competenze tecniche dei giudici, con ripercussioni sull'efficacia complessiva della tutela giurisdizionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Giurisprudenza:

Cass. pen., Sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967.

Dottrina:

S. ALBANO, *Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera*, in *Questione Giustizia*, ottobre 2023.

ASGI, *La nuova strategia per i trattenimenti. Fuga dal giudice specializzato e dalla Corte di Cassazione*, gennaio 2025.

R. FRASCA, *Considerazioni sulle questioni poste dalla disciplina della legge n. 187 del 2024 in tema di c.d. trattenimento del cittadino straniero*, in *Judicium*, 29 gennaio 2025.

F. A. GENOVESE, U. L. SCOTTI, *Manuale dell'immigrazione: guida operativa alla disciplina, sostanziale e processuale, in materia di ingresso, respingimento, permanenza ed espulsione degli stranieri*, Napoli, 2024, pp. 487 ss.

G. MENTASTI, *Trattenimento dei richiedenti asilo in Albania: tra mancate convalide, ricorsi e decretazione d'urgenza. una breve guida, per farsi un'idea*, in *Sistema penale*, 2024, n. 10.

A. NATALE, F. FILICE, *Nota ai provvedimenti di rigetto delle richieste di convalida dei trattenimenti disposti dalla Questura di Roma ai sensi del Protocollo Italia-Albania, emessi dal Tribunale di Roma, sezione specializzata nella protezione internazionale, il 18 ottobre 2024*, in *Questione giustizia*, 22 ottobre 2024.

M. SAVINO, *Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne*, ADiM Blog, Editoriale, Dicembre 2024.

Per citare questo contributo: A. BASTIANELLI, *Giurisdizione e competenza in transito nel procedimento di convalida del trattenimento*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, gennaio 2025.