

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

4/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Dario Albanese, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreatza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrococo, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Tommaso Trinchera, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Uberty, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Ilaria Giugni, Elisa Grisonich, Francesco Lazzarini, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Ponteprino, Sara Prandi, Valentina Vasta.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics (COPE)* e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2023, p. 5 ss.

**TRATTENIMENTO DEL RICHIEDENTE PROTEZIONE
INTERNAZIONALE IN CPR: LA CASSAZIONE VALORIZZA IL
SINDACATO DEL GIUDICE DEL TRATTENIMENTO A GARANZIA
DELL'EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA DELLA LIBERTÀ PERSONALE**

*Cass., Sez. I pen., sent. 27 febbraio 2026 (dep. 3 marzo 2026), n. 8261, Pres. De Marzo,
rel. Natalini*

di Cecilia Pasini

1. La sentenza in commento ha fornito alla Corte di cassazione l'occasione di pronunciarsi per la prima volta sui limiti del sindacato del giudice in punto di legittimità del trattenimento del richiedente protezione internazionale destinatario di un decreto ministeriale di espulsione per motivi di sicurezza nazionale. La decisione riguarda la vicenda di Shahin Mohamed Mahmoud Ebrahim, imam di una moschea di Torino, il quale veniva raggiunto in data 24 novembre 2025 da un provvedimento di espulsione adottato dal Ministro dell'Interno. Il soggetto, di origine egiziana e in Italia da più di vent'anni, era titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (ex art. 9 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, TU Immigrazione, di seguito TUI), che gli veniva revocato con provvedimento del Questore di Torino contestualmente all'emissione del decreto di espulsione. Tale decisione arrivava a seguito di alcune dichiarazioni rese dallo Shahin in occasione di una manifestazione a sostegno del popolo palestinese, svoltasi a Torino il 9 ottobre 2025. Il discorso tenuto in pubblico dallo Shahin aveva successivamente dato luogo – oltre che all'apertura di un procedimento penale – a un'interrogazione parlamentare promossa dall'onorevole Montaruli alla Camera dei deputati, nell'ambito della quale le dichiarazioni venivano così riportate: «Io personalmente sono d'accordo con quello che è successo il 7 ottobre. Noi non siamo qui per essere quella violenza, ma quello che è successo il 7 ottobre 2023 non è una violazione, non è una violenza. [...] Hamas è un movimento di resistenza legittima»¹. Poco tempo dopo, il Ministro dell'Interno Piantedosi si determinava ad adottare un provvedimento di espulsione per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato ai sensi dell'art. 13, c. 1 TUI².

¹ Interrogazione a risposta scritta 4-06215 del 27 ottobre 2025.

² Art. 13, c. 1 TUI: «1. Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, il Ministro dell'interno può disporre l'espulsione dello straniero anche non residente nel territorio dello Stato, dandone preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari esteri». Tale tipologia di espulsione – rientrando nella categoria delle espulsioni amministrative, al pari dell'espulsione di cui al comma 2 che è disposta dal Prefetto – costituisce atto di alta discrezionalità amministrativa. Da lungo tempo è oggetto di attenzione da parte della dottrina per i suoi confini particolarmente elastici, poiché imperniata sui concetti – indeterminati – di "ordine pubblico" e "sicurezza dello Stato", che lasciano un ampio margine di discrezionalità alla massima autorità di pubblica sicurezza in punto di bilanciamento delle esigenze di tutela della sicurezza dello Stato

Il provvedimento ministeriale, nell'affermare come lo Shahin costituisse «una minaccia concreta, attuale e sufficientemente grave alla sicurezza dello Stato», richiamava il suo ruolo quale asserito artefice di un percorso di radicalizzazione religiosa connotata da una visione antisemita, confermato dai suoi contatti con alcuni soggetti condannati per reati in materia di terrorismo e coinvolti in percorsi di radicalizzazione. Inoltre, venivano riportati due procedimenti penali pendenti nei confronti del soggetto (il primo avente ad oggetto le dichiarazioni del 9 ottobre e il secondo relativo alla partecipazione a una manifestazione nel maggio 2025 in relazione alla quale veniva contestato il reato di blocco stradale); oltre che la decisione di rigetto della domanda di concessione della cittadinanza italiana (intervenuta due anni prima) poiché erano emersi elementi che «non consentivano di escludere possibili pericoli per la sicurezza dello Stato»³. Contestualmente al provvedimento di espulsione, veniva disposta la revoca del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo di cui lo Shahin era titolare⁴.

In sede di udienza di convalida del decreto di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica⁵ dinnanzi al Giudice di pace, lo Shahin formalizzava istanza di protezione internazionale; pertanto, non essendo più possibile procedere con l'espulsione immediata, il Questore di Torino disponeva il trattenimento del richiedente presso il CPR di Caltanissetta ai sensi dell'art. 6, c. 2 d.lgs. n. 142/2015, successivamente convalidato dalla Corte d'appello di Torino in data 28 novembre.

2. In accoglimento dell'istanza di riesame⁶ – presentata della difesa di Shahin ai sensi dell'art. 9, c. 5 direttiva 2013/33/UE⁷ – la Corte d'appello disponeva la cessazione del

con i diritti del cittadino straniero, cfr. in questo senso, tra gli altri, N. GULLO, *Prevenzione terrorismo, tutela dell'ordine pubblico e diritti fondamentali degli stranieri: riflessioni sull'espulsione degli stranieri prevista dall'art. 3 d.l. n. 144 del 2005*, in *Diritto & Questioni Pubbliche*, 2/2017, p. 466.

³ Cfr. par. 9.3.1. del “considerato in diritto” della sentenza in commento, che riporta testualmente il contenuto dell'atto citato.

⁴ La revoca di tale titolo di soggiorno è prevista, nei casi di espulsione disposta dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o la sicurezza dello stato, dall'art. 9, commi 7 e 10 TUI.

⁵ Per le espulsioni disposte dal Ministro, è sempre previsto il c.d. accompagnamento coattivo alla frontiera ai sensi dell'art. 13, c. 4 TUI.

⁶ Per completezza, si sottolinea che la Corte d'Appello di Torino si è pronunciata una prima volta in sede di riesame – in data 15 dicembre 2025 – disponendo la cessazione del trattenimento di Shahin presso il CPR; tuttavia, la Corte di cassazione annullava con rinvio la decisione, ravvisando una violazione del diritto al contraddittorio poiché la Corte territoriale aveva preso in considerazione una nota difensiva prodotta *in limine* della decisione e non messa a disposizione della controparte; sospendendo altresì l'efficacia del trattenimento fino all'esito del giudizio di rinvio. Il giudizio di rinvio si svolgeva dunque innanzi alla sezione specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale della Corte d'appello di Torino e si concludeva con una nuova ordinanza, datata 21 gennaio 2021, in cui si disponeva nuovamente la cessazione del trattenimento, ed è sul ricorso avverso tale provvedimento che la Corte di cassazione si è espressa con la sentenza in commento.

⁷ Pur in mancanza di una norma *ad hoc* nell'ordinamento interno, per effetto dell'applicazione diretta del diritto dell'Ue – in conformità agli artt. 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115/CE e 9, paragrafi 3 e 5,

trattenimento del soggetto, poiché, in considerazione delle nuove produzioni delle parti, escludeva la presenza di «concreti elementi per ritenere sussistente la situazione di pericolosità esposta nel provvedimento di trattenimento del Questore e quindi l'adeguatezza del trattenimento»⁸. Infatti, con riferimento ai procedimenti penali a carico dello Shahin (il quale risulta allo stato incensurato), si dava atto dell'intervenuta archiviazione del procedimento aperto a seguito delle dichiarazioni del 9 ottobre, poiché l'autorità giudiziaria ha ritenuto che costituissero espressione del diritto di manifestazione del pensiero, dovendosi riconsiderare la valenza di tale discorso nel suo complesso. Infatti, a parere della Corte d'appello il discorso, «considerato nella sua interezza, non appare un incitamento alla violenza né una reale manifestazione di adesione ad Hamas per i gravi fatti del 7 ottobre 2023, che sono stati contestualizzati ripercorrendo la storia dei vari conflitti in cui sono stati coinvolti i palestinesi»⁹. Quanto invece ai rapporti con i soggetti condannati per reati in materia di terrorismo, si valorizzava la scarsa importanza di tali contatti, in quanto episodici (si parla infatti di due soli contatti con due soggetti, di cui uno deceduto) e risalenti nel tempo, non potendo dunque gli stessi fondare una valutazione di pericolosità in capo allo Shahin. Infine, la Corte d'appello valorizzava la documentazione prodotta dalla difesa che attestava le numerose attività e iniziative di cui si era reso promotore lo Shahin durante il suo lungo periodo di residenza nella città di Torino, tra cui la divulgazione in arabo della Costituzione italiana presso la comunità islamica, la collaborazione con l'Università a vari progetti e le attività svolte all'interno del carcere minorile. Dall'esame complessivo, «risulta una personalità non violenta, la positiva considerazione del mondo civile ottenuta attraverso gli anni trascorsi in Italia nel rispetto delle regole e della civile convivenza, l'attivazione per il dialogo e l'integrazione»¹⁰, potendosi ciò desumere altresì dalle dichiarazioni rilasciate da varie personalità, tra cui anche numerosi esponenti di altre religioni, con cui lo Shahin si è sempre confrontato.

Pertanto, la Corte d'appello riteneva sussistenti nuovi elementi tali da giustificare l'accoglimento dell'istanza di riesame con conseguente declaratoria di inefficacia del provvedimento di trattenimento emesso dal Questore di Torino, poiché non si ravvisavano nel caso concreto i requisiti di necessità e adeguatezza del trattenimento (in

della direttiva 2013/33/UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia Ue fin dalla sentenza El Dridi del 2011 – è sempre ammessa la domanda di riesame del trattenimento dello straniero; cfr. da ultimo Corte cost., sent. 10 aprile 2025, n. 39.

Con la decisione in esame la Corte di cassazione, rifacendosi a questo consolidato orientamento, riconduceva tale mezzo di gravame all'ambito applicativo dell'art. 14, c. 6 TUI, con conseguente applicazione della disciplina prevista da tale disposizione in tema di ricorribilità per cassazione delle decisioni, cfr. il principio di diritto espresso nel par. 1.2. del "considerato in diritto" della sentenza in commento.

⁸ Cass. par. 4.2. del "considerato in fatto" della sentenza in commento, che riporta testualmente la decisione della Corte d'appello.

⁹ Cfr. par. 9.3.5. del "considerato in diritto" della sentenza in commento, che riporta testualmente la decisione della Corte d'appello.

¹⁰ Cass. par. 4.1. del "considerato in fatto" della sentenza in commento, che riporta testualmente la decisione della Corte d'appello.

considerazione dell'asserita pericolosità del soggetto), presupposti di legittimità della misura restrittiva della libertà personale.

Avverso tale ordinanza, il Ministero dell'Interno e la Questura di Torino proponevano ricorso per cassazione, articolando due motivi. Con il primo lamentavano violazione di legge poiché la Corte d'appello, in sede di convalida e di riesame del trattenimento, non si limitava alla valutazione in ordine alla corretta applicazione della misura, ma si spingeva a verificare la sussistenza dei presupposti posti alla base del provvedimento di espulsione – segnatamente la pericolosità del soggetto in relazione alla sicurezza nazionale – entrando nel merito di una valutazione propria del Ministro dell'Interno, sindacabile solo dal giudice amministrativo. Con il secondo motivo si deduceva eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento ed abnormità del provvedimento, poiché per le medesime ragioni esposte nel primo motivo la Corte d'appello avrebbe sconfinato nell'ambito riservato alla giurisdizione amministrativa¹¹.

3. La Corte di cassazione con la decisione in commento rigettava il ricorso, ritenendo entrambi i motivi infondati.

Preliminarmente, la Corte ritiene utile sgombrare il campo da possibili equivoci sui confini della questione di cui ci si occupa. Infatti, il provvedimento impugnato non si pronuncia sulla legittimità del decreto di espulsione ministeriale (già devoluto alla conoscenza del giudice amministrativo con apposita impugnazione), ma attiene alla distinta questione della legittimità del trattenimento presso il CPR del soggetto destinatario dell'espulsione. Il provvedimento di espulsione è atto di alta amministrazione con il quale la massima autorità di pubblica sicurezza ha deciso in ordine alla tutela dell'interesse statale della sicurezza dello Stato, cui corrisponde una posizione di interesse legittimo in capo allo straniero; viceversa, il provvedimento di trattenimento incide indubbiamente su un diritto soggettivo, la libertà personale, tutelato quale diritto fondamentale di qualsiasi individuo. Pertanto, è il giudice ordinario il garante dell'effettività della tutela del diritto alla libertà personale, dovendo, un diritto di tale rilevanza, essere assistito da tutte le garanzie previste a livello costituzionale e sovranazionale. E tale giudizio di legittimità dovrà svolgersi in considerazione del meccanismo della c.d. tutela multilivello, affinché il diritto nazionale, quello convenzionale e quello unionale si integrino reciprocamente al fine di assicurare la massima espansione delle garanzie.

¹¹ Al momento della decisione della Corte di cassazione, il ricorso avverso il provvedimento ministeriale di espulsione risultava ancora pendente; tuttavia, il TAR del Lazio, pur se con una valutazione sommaria propria della fase cautelare, si era già espresso rigettando l'istanza di sospensione degli effetti del decreto espulsivo, cfr. TAR Lazio, sez. 1-ter, 23 dicembre 2025, ord. n. 7338.

La Corte costituzionale ha da tempo ricondotto il trattenimento dello straniero presso il CPR alle misure privative della libertà personale¹², non residuando dunque nessun dubbio sulla necessità che il provvedimento restrittivo sia convalidato dall'autorità giudiziaria entro i termini previsti dall'art. 13 Cost.¹³.

Anche la Corte di giustizia Ue afferma come ogni forma di trattenimento amministrativo, sostanziandosi in una forma di privazione della libertà di circolazione, costituisca un'ingerenza grave nel diritto alla libertà tutelato dall'art. 6 Carta di Nizza, con la conseguenza che può essere disposto solo nel rispetto delle norme che ne fissano i presupposti, e che la legittimità della misura deve essere oggetto di un attento vaglio da parte dell'autorità giudiziaria, con particolare riferimento alla necessità e proporzionalità della stessa¹⁴.

Infine, anche a livello convenzionale sono sanciti i medesimi principi generali. Infatti la Corte EDU ha più volte ribadito come il trattenimento sia da considerarsi legittimo ai sensi dell'art. 5 CEDU – che richiede che ogni privazione della libertà personale trovi base legale nel diritto interno e sia soggetta a controllo giurisdizionale –

¹² Cfr. Corte cost., sent. 10 aprile 2001, n. 105, par. 4 del "considerato in diritto".

¹³ Come è noto, la Corte costituzionale è intervenuta recentemente con riferimento al rispetto della riserva assoluta di legge, accertando un *vulnus* della normativa con riferimento alla disciplina dei "modi" del trattenimento, pur non dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, c. 2 TUI (Corte cost., sent. 3 luglio 2025, n. 96); cfr. per un commento, C. TACCONI, *La detenzione amministrativa nei Centri per il rimpatrio (CPR): un'illegittima privazione della libertà personale*, in *Sist. pen.*, 20 agosto 2025; A. NATALE, *I CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche*, in *Quest. giust.*, 7 luglio 2025; A. RUGGERI, *Ragionando attorno al "seguito" da dare a Corte cost. n. 96 del 2025 per le persone trattenute nei CPR*, in *Giustizia insieme*, 8 luglio 2025; F. PALLANTE, *L'incerta tutela della legalità costituzionale nel caso degli stranieri irregolari*, in *Quest. giust.*, 25 luglio 2025; G. SAVIO, *Incostituzionalità accertata e non dichiarata: che fare? Note a margine della sentenza n. 96/2025 della Corte costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, 3/2025, pp. 1 ss. Pur non essendo oggetto della questione rimessa alla Corte, la dottrina da tempo esprime dubbi altresì con riferimento al rispetto della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost. con riferimento alle attribuzioni del Giudice di pace (cui compete in via generale la convalida dei provvedimenti di trattenimento, salvo le eccezioni previste, come nel caso di specie, per il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, di cui conosce la Corte d'appello) quale giudice dell'*habeas corpus*; cfr. in questo senso A. CAPUTO, *Profili processual-penalistici del "diritto speciale" dell'immigrazione*, in *Foro it.*, num. spec. n. 3/2021.

Non essendo questa la sede per approfondire i non pochi dubbi che suscita la normativa interna con riferimento al rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost., ci si limita a rinviare ad A. DI MARTINO, *Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2014, pp. 17 ss.; A. DELLA BELLA, *Trattenimento*, in C. PIERGALLINI, G. MANNOZZI, C. SOTIS, C. PERINI, M. SCOLETTA, F. CONSULICH (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Giuffrè, 2022, pp. 1951 ss.; L. MASERA, *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR. Spunti di riflessione alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale sulle REMS*, in *Quest. giust.*, 10 maggio 2022; id., *Stranieri irregolari e misure detentive. Le forme mutevoli di una libertà minore*, in R. BARTOLI, I. F. BENÍTEZ ORTÚZAR (a cura di), *Derecho Penal y garantías constitucionales – Diritto Penale e garanzie costituzionali*, Dykinos, 2025, pp. 17 ss.

¹⁴ Cfr. Corte di giustizia Ue, Grande sezione, sent. 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, par. 72 ss.

solo qualora altre misure meno severe non si rivelino adeguate e sufficienti per salvaguardare gli interessi in gioco nel caso di specie¹⁵.

4. Se quanto ricostruito sino a questo momento rileva in relazione all'istituto del trattenimento amministrativo dello straniero nel suo complesso, occorre qui soffermarsi sulla specifica ipotesi del trattenimento del richiedente protezione internazionale¹⁶, poiché lo Shahin, dopo essere stato attinto dal provvedimento di espulsione, in sede di udienza di convalida del decreto di accompagnamento immediato alla frontiera, manifestava la volontà di richiedere protezione internazionale.

Il trattenimento del richiedente protezione internazionale richiede infatti particolare attenzione, dato che colpisce un individuo che sta esercitando un diritto fondamentale tutelato a livello costituzionale e sovranazionale. L'art. 8, par. 2 direttiva 2013/33/UE (c.d. direttiva accoglienza) stabilisce che «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». Pertanto, le ipotesi di trattenimento del richiedente, da considerarsi eccezionali e dunque da interpretare in modo restrittivo, devono essere giustificate alla luce dei criteri di necessità e proporzionalità, che impongono il ricorso al trattenimento del richiedente solo qualora tutte le altre misure meno afflittive siano state valutate e ritenute non idonee nel caso concreto¹⁷.

A livello interno, l'istituto del trattenimento del richiedente protezione internazionale è disciplinato dall'art. 6 d.lgs. 142/2015 – in attuazione della disciplina unionale appena richiamata¹⁸ – che si apre con la regola generale secondo cui «il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda», cui segue l'elencazione delle situazioni – eccezionali – che possono giustificare il trattenimento, secondo una valutazione che deve essere svolta necessariamente «caso per caso».

¹⁵ Cfr., tra le altre, Corte eur. dir. uomo, sent. 6 ottobre 2016, *Richmond Yaw e altri c. Italia*, par. 7.1.

¹⁶ Per una ricostruzione delle criticità che pone l'istituto del trattenimento del richiedente protezione internazionale cfr. A. DEL GUERCIO, *La detenzione amministrativa dei richiedenti asilo nel diritto dell'UE e in quello italiano*, in G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, A. LIGUORI (a cura di), *Il diritto di asilo in Europa*, L'Orientale University Press, 2014, pp. 59 ss.; C. SICCARDI, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale scientifica, 2021, pp. 250 ss.; E. CELORIA, *La detenzione del richiedente asilo tra diritto simbolico e tutele effettive*, in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, settembre 2023; F. BIONDI DAL MONTE, *L'accoglienza dei richiedenti asilo nella direttiva (UE) 2024/1346. Profili di continuità, qualche luce e persistenti ombre*, in *Dir. imm. citt.*, 2/2025, pp. 21 ss.; A. DELLA BELLA, *Paesi sicuri e oltre: problemi dell'esternalizzazione della detenzione amministrativa (e penale?)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1/2025, pp. 248 ss.;

¹⁷ Cfr. Corte di giustizia Ue, sent. 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, par. 61 ss.; Corte di giustizia Ue, sent. 14 settembre 2017, C-18/16, par. 44; Corte di giustizia Ue, sent. 25 giugno 2020, C-36/20 PPU, par. 102.

¹⁸ Nello specifico, gli artt. 8 ss. della direttiva 2013/33/UE (cd. "direttiva accoglienza") e l'art. 26 della direttiva 2013/32/UE (cd. "direttiva procedure").

5. Soffermandoci sull'ipotesi rilevante nel caso di specie, il trattenimento è stato disposto ai sensi dell'art. 6, c. 2, lett b), prima ipotesi d.lgs. n. 142/2015¹⁹, ossia poiché lo Shahin si trovava in una delle condizioni di cui all'art. 13, c. 1 TUI, circostanza che aveva infatti portato il Ministro dell'Interno a disporre l'espulsione del soggetto ai sensi della norma richiamata. Infatti, il decreto di trattenimento emesso dal Questore di Torino sottolineava come lo Shahin fosse «emerso all'attenzione sotto il profilo della sicurezza dello Stato per aver intrapreso un percorso di radicalizzazione religiosa connotata da una spiccata ideologia antisemita e poiché risulta in contatto con soggetti noti per la loro visione fondamentalista e violenta dell'Islam»²⁰. Limitandosi dunque a richiamare i contenuti del decreto di espulsione adottato dal Ministro dell'Interno, da cui poteva desumersi la pericolosità sociale del soggetto, il Questore disponeva il trattenimento dello stesso. Successivamente, la Corte d'appello in sede di riesame, valutando i nuovi documenti prodotti dalla difesa, disponeva la cessazione del trattenimento dello Shahin ritenendo non sussistenti i presupposti di legittimità della misura. Tale valutazione, secondo la ricostruzione dei ricorrenti, avrebbe configurato una illegittima ingerenza nelle attribuzioni ministeriali, poiché in tali ipotesi, a seguito di decreto di espulsione ai sensi dell'art. 13, c. 1 TUI, al Questore non rimarrebbe altra opzione che disporre il trattenimento e il giudice ordinario, nel convalidare la misura, dovrebbe limitarsi alla sola verifica formale della sussistenza del decreto di espulsione e dell'idoneità sanitaria al trattenimento.

6. Con la sentenza in commento, la Corte – constatando l'assenza di precedenti decisioni riguardanti l'applicazione della norma in esame – si sofferma sulla interpretazione da attribuire alle disposizioni al fine di ricostruire i confini entro i quali deve muoversi il Questore (e poi il giudice) in sede di decisione sul trattenimento del richiedente.

6.1. È prevista un'ulteriore ipotesi in cui è possibile trattenere il richiedente protezione internazionale, disciplinata all'art. 6, c. 2, lett c), riguardante il soggetto che «costituisc[a] un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica», in relazione alla quale è certamente rimessa al giudice una valutazione sulla sussistenza di indici di pericolosità per l'ordine o la sicurezza pubblica in capo al soggetto destinatario del provvedimento di trattenimento²¹. Pertanto, alla luce di un'interpretazione sistematica, potrebbe

¹⁹ Art. 6, c. 2 d.lgs. n. 142/2015: «2. Il richiedente è trattenuto, ove possibile in appositi spazi, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nei limiti dei posti disponibili, sulla base di una valutazione caso per caso, quando: [...]

b) si trova nelle condizioni di cui all'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155;».

²⁰ Cfr. par. 3.1. del “considerato in diritto” della sentenza in commento, che richiama testualmente il decreto di trattenimento emesso dal Questore di Torino il 24 novembre 2025.

²¹ La Corte, pur consapevole delle differenze tra le due ipotesi, richiama i principali arresti giurisprudenziali

ricavarsene a contrario che nei casi di cui alla lett. b) non sia concesso al giudice alcun margine di apprezzamento dei motivi posti a fondamento del decreto di espulsione (sulla base del quale viene adottato il provvedimento di trattenimento).

Tuttavia, alla luce di un'attenta analisi del dato testuale, rileva la Corte che «trovarsi nelle condizioni di cui all'art. 13» è espressione diversa e più ampia rispetto al riferimento ai soli soggetti già destinatari di un'espulsione ai sensi dell'art. 13, c. 1 TUI: solo ipotizzando quest'ultima formulazione della norma, potrebbe condividersi la tesi secondo cui il Questore nel disporre il trattenimento e il giudice nel convalidarlo sarebbero tenuti valutare la sola sussistenza del decreto di espulsione ministeriale; per contro, la differente formulazione della disposizione allude a una autonoma verifica sulla ricorrenza delle situazioni sottese all'art. 13, c. 1 TUI, demandata prima al Questore e poi al giudice in sede di convalida, proroga o riesame del trattenimento. Se può immaginarsi che il Questore, gerarchicamente sottoposto al Ministro dell'Interno, farà proprie le valutazioni del Ministro in punto di pericolosità per la sicurezza nazionale del soggetto, lo stesso non può dirsi per l'autorità giudiziaria, il cui ruolo verrebbe altrimenti circoscritto a una mera «funzione notarile», in violazione della riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost.

Pertanto, la Corte rileva come, a piena tutela del fondamentale diritto alla libertà personale, il giudice del trattenimento sia chiamato a verificare autonomamente la sussistenza delle condizioni di pericolosità per la sicurezza nazionale in capo al soggetto, senza che ciò consista in uno sconfinamento in un ambito riservato all'autorità amministrativa o al giudice amministrativo, cui spetterà invece il sindacato, per soli motivi di legittimità, sul provvedimento di espulsione.

6.2. In aggiunta al criterio letterale, a far propendere per un pieno controllo giurisdizionale è altresì un'interpretazione sistematica delle disposizioni in esame alla luce del diritto unionale.

Come ricordato, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia Ue, gli artt. 8, par 2 e 3 e 9, par 2 e della c.d. "direttiva accoglienza" (di cui l'art. 6 d.lgs. 142/2015 è norma attuativa nell'ordinamento interno) ostano a che un richiedente protezione internazionale sia trattenuto «senza che la necessità e la proporzionalità di tale misura siano state previamente esaminate»²²; e dunque le autorità nazionali – amministrativa e giudiziaria – potranno disporre il trattenimento del richiedente solo dopo aver

in tema di controllo giudiziale sui decreti di espulsione prefettizia per motivi di pericolosità sociale, ricordando come sia necessaria una valutazione approfondita e individualizzata, che tenga conto non solo di (eventuali) precedenti penali, ma di tutti gli elementi utili riguardanti la situazione personale del soggetto, considerando altresì che la pericolosità deve sempre valutarsi in termini di attualità.

²² Cfr., *ex multis*, Corte di giustizia Ue, Grande sezione, sent. 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, par. 259.

verificato, «caso per caso, se un simile trattenimento sia proporzionato ai fini da esso perseguiti»²³, assicurandosi che si ricorra alla misura del trattenimento esclusivamente in ultima istanza.

Rifacendosi alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la Corte rileva come il principio di proporzionalità sia criterio cardine, a disposizione del giudice comune, al fine di un'interpretazione restrittiva, costituzionalmente orientata, «in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo»²⁴, individuandone le due componenti fondamentali nella necessità («intesa come inesistenza di misure egualmente idonee ma meno incidenti sui diritti fondamentali dell'interessato») e nella proporzionalità in senso stretto («intesa come carattere non eccessivo della compressione del diritto fondamentale rispetto all'importanza dello scopo perseguito»²⁵).

Declinata nella materia che ci occupa, l'impiego del principio di proporzionalità, anche alla luce del diritto unionale, impone che il giudice proceda a una «valutazione (caso per caso) di congruenza, adeguatezza e necessità della misura del trattenimento (mezzo) rispetto al valore “antagonista” da tutelare (fine), identificabile, [...] nell'ipotesi di specie, nella sicurezza dello Stato e nella tutela dell'ordine pubblico»²⁶; pertanto il trattenimento del richiedente protezione internazionale potrà dirsi legittimo solo qualora lo stesso costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, alla luce di una lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata di tali beni giuridici.

6.3. Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte enuncia il seguente principio di diritto: “In tema di trattenimento di richiedente protezione internazionale, l'art. 6, comma 2, lett. b), prima ipotesi, d.lgs. n. 142 del 2015 – norma che fa eccezione alla regola generale posta dagli artt. 6, comma 1, stesso decreto, e 8, § 1, direttiva 2013/33/UE, come tale da ritenersi di stretta interpretazione – deve essere inteso nel senso che l'espressione ‘trovarsi nelle condizioni’ di cui all'art. 13, comma 1, t.u. imm. impone al giudice del trattenimento, in sede di convalida, di proroga o di riesame, un'autonoma verifica di ricorrenza delle situazioni di pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, il cui ricorrere (o il cui venir meno in sede di riesame) va accertato ‘caso per caso’ attraverso il test di proporzionalità, sotto il profilo della verifica della necessità, congruenza e idoneità della misura trattenitiva rispetto alla finalità pubblica perseguita (nella specie sicurezza dello Stato e tutela dell'ordine pubblico)»²⁷.

²³ Ivi, par. 258.

²⁴ Corte cost., sent. 27 febbraio 2019, n. 24, par. 9.7.3. del “considerato in diritto”; Corte cost., sent. 17 dicembre 2024, n. 203, par. 4.3. del “considerato in diritto”.

²⁵ Cfr. par 5.6.3. del “considerato in diritto” della sentenza in commento.

²⁶ Ivi, par. 5.6.4.

²⁷ Ivi, par. 5.8.

7. Infine la Corte affronta un ulteriore tema posto dal ricorso, riguardante l'impossibilità, sancita dall'art. 14, c. 1 bis TUI, di applicare misure alternative al trattenimento nel caso in cui l'espulsione sia stata disposta ai sensi dell'art. 13, c. 1 TUI. Non esprimendosi sulla compatibilità di tale norma con il diritto dell'Ue – non essendo la norma rilevante nel caso concreto, poiché la Corte d'appello ha escluso del tutto l'applicabilità del trattenimento, non interrogandosi sull'applicabilità di un'altra misura meno grave – la Corte si limita a sottolineare come anche questa disposizione si inserisca logicamente e coerentemente nella ricostruzione sino ad ora prospettata. Infatti, la circostanza che, a fronte di un provvedimento di espulsione ministeriale, sia prevista l'alternativa secca tra trattenimento e non trattenimento induce a valorizzare (invece che escludere) la necessità di un controllo pieno da parte del giudice ordinario sui presupposti di legittimità del trattenimento: infatti, proprio a fronte dell'impossibilità di graduare la risposta (sostanzialmente) cautelare, il giudice sarà chiamato ad approfondire quanto più possibile la sussistenza in concreto dei requisiti di adeguatezza e necessità della misura privativa della libertà personale, in quanto unica misura applicabile.

Dunque, la Cassazione ritiene che la Corte d'appello si sia correttamente mossa entro il perimetro interpretativo delineato, giungendo a una valutazione di inadeguatezza della misura per i motivi già ricordati (supra, par. 2), adempiendo in modo completo ed esaustivo all'obbligo di motivazione e con una decisione scevra da qualsiasi vizio di sconfinamento giurisdizionale.

8. La decisione in commento costituisce dunque un'importante conferma in tema di garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

La Cassazione torna infatti a ribadire come, in contesti in cui si verifica un'ingerenza dello Stato nell'esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo, sia necessario un attento bilanciamento degli interessi in gioco: solo attuali e pregnanti esigenze di tutela della sicurezza dello Stato e dell'ordine pubblico – all'esito di una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata di tali beni giuridici – possono giustificare una compressione della libertà personale. E nell'ambito di tale ragionamento la Corte dedica ampio spazio al giudizio di proporzionalità, dimostrando di recepire pienamente la progressiva valorizzazione di tale meccanismo interpretativo propria dei recenti approdi della dottrina²⁸ e della giurisprudenza costituzionale²⁹, al fine di assicurare una corretta valutazione di adeguatezza del mezzo utilizzato rispetto al fine perseguito.

²⁸ Cfr., per tutti, N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Giappichelli, 2020.

²⁹ Cfr. sul punto F. VIGANÒ, *La proporzionalità nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale: un primo bilancio*, in *Sist. pen.*, 8 gennaio 2025.

Infine, la decisione è particolarmente lucida nel delineare i confini del sindacato giurisdizionale in materia di privazione della libertà personale. Esprime infatti con chiarezza come il giudice del trattenimento, in qualità di garante della libertà individuale, non possa esimersi da una valutazione dei presupposti di legittimità della massima misura restrittiva applicata dall'autorità amministrativa, dovendo quest'ultima concepirsi – in ossequio ai principi generali dell'ordinamento – come misura di ultima istanza, applicabile solo qualora le misure meno afflittive non siano state ritenute adeguate nel caso concreto. E tale valutazione non può che essere rimessa all'autorità giudiziaria, necessariamente investita di un potere di controllo – sostanziale e non solo formale – di ogni atto del potere pubblico incidente sui diritti fondamentali dei consociati, controllo che deve trovare la sua massima estensione in tema di tutela della libertà personale quale diritto inviolabile di qualsiasi individuo.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**