

Orientamenti sulle alternative al trattenimento



Orientamenti sulle alternative al trattenimento

Dicembre 2024

Il 19 gennaio 2022 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è diventato l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA). Tutti i riferimenti all'EASO, ai prodotti e agli organi dell'EASO si intendono come riferimenti all'EUAA.



Manoscritto completato nel dicembre 2024.

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2026

Print ISBN 978-92-9410-905-7 doi:10.2847/6238002 BZ-01-24-029-IT-C

PDF ISBN 978-92-9410-904-0 doi:10.2847/7419363 BZ-01-24-029-IT-N

© Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), 2026

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi uso o riproduzione di elementi che non siano di proprietà dell'Agenzia EUAA, potrebbe essere necessaria l'autorizzazione diretta dei rispettivi titolari dei diritti. L'EUAA non è titolare del diritto d'autore relativo ai seguenti elementi:

- illustrazione di copertina adattata da tolgart, © iStock / Getty Images Plus
- icone alle pagine 26-31: bsd studio © stock.adobe.com.



Informazioni sulla guida

A che scopo è stata creata questa guida? La missione dell’Agenzia dell’Unione europea per l’asilo (EUAA) è di favorire e sostenere le attività degli Stati membri dell’UE e dei paesi associati Schengen [paesi UE+ ⁽¹⁾] nell’attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS). In linea con il proprio obiettivo generale di promuovere una corretta ed effettiva attuazione del CEAS e di consentire la convergenza, l’EUAA elabora norme operative e indicatori comuni, orientamenti e strumenti pratici.

Com’è stata creata questa guida? Questa guida è stata redatta con il supporto di esperti degli Stati membri, nello specifico Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Svezia, nonché con il prezioso contributo della Commissione europea, dell’Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA), dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), dell’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), del Fondo delle Nazioni Unite per l’infanzia (Unicef), del Consiglio d’Europa (CdE) e dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ⁽²⁾. L’Agenzia EUAA ne ha facilitato e coordinato la stesura. Prima del completamento ha inoltre condotto una consultazione in merito con tutti i paesi UE+ attraverso le reti per l’accoglienza, per le procedure d’asilo e Dublino dell’EUAA.

Chi dovrebbe utilizzare questa guida? Questa guida è destinata principalmente alle autorità nazionali responsabili in materia di trattenimento e/o di alternative al trattenimento, compresi i decisori e i responsabili delle politiche. Inoltre, questo strumento può essere utile per qualsiasi altra persona che lavori o sia attiva nel settore del trattenimento o delle alternative al trattenimento.

Come si utilizza questa guida? Questa guida contiene orientamenti sulle alternative al trattenimento, oltre a considerazioni specifiche in merito alla loro applicabilità nel contesto di una procedura di frontiera. Il lettore può trovare ulteriori indicazioni nel [manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione](#), pubblicato congiuntamente dalla FRA e dalla Corte europea dei diritti dell’uomo e regolarmente aggiornato, che al capitolo 7 tratta del diritto europeo applicabile in materia di trattenimento e di restrizioni alla libera circolazione. Più specificamente, per quanto riguarda le alternative al trattenimento, il lettore può consultare i documenti del Consiglio d’Europa «[Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#)» e il manuale «[Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#)», la pubblicazione della FRA «[Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures](#)» e il documento di Frontex «[Good Practices on Alternatives to Detention in return procedures](#)» [in inglese].

Com’è collegata questa guida alla normativa e alla prassi nazionale? La guida è uno strumento di convergenza informale che non è giuridicamente vincolante e riporta gli standard comuni adottati dal consiglio di amministrazione dell’EUAA nel dicembre 2024. Gli *Orientamenti sulle alternative al trattenimento* dell’Agenzia EUAA dovrebbero essere utilizzati insieme ad altre guide e strumenti pratici disponibili.

⁽¹⁾ I 27 Stati membri dell’UE più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

⁽²⁾ Si noti che la versione definitiva della guida non rispecchia necessariamente le posizioni dell’OIM, dell’Unicef, del CdE e dell’UNHCR.





Clausola di esclusione di responsabilità

La presente guida è stata elaborata fermo restando il principio che solo la Corte di giustizia dell'Unione europea può dare interpretazioni autentiche del diritto dell'Unione.





Indice

Elenco delle abbreviazioni	8
Introduzione	10
Definire le alternative al trattenimento	12
Orientamento 1.....	13
Le alternative al trattenimento devono essere applicate solo se esiste un motivo legittimo per il trattenimento stesso.....	13
Legittimità del trattenimento.....	13
Motivi di trattenimento	13
Motivi di trattenimento nel contesto della procedura di asilo	14
Motivi di trattenimento nel contesto della procedura di rimpatrio.....	15
Motivi di trattenimento nel contesto della procedura per la determinazione della competenza	15
Orientamento 2.....	19
Le alternative al trattenimento non devono equivalere a una privazione della libertà.	19
Alternative al trattenimento e privazione della libertà.....	19
Distinguere le alternative al trattenimento da altri concetti	21
Istituire alternative al trattenimento	24
Orientamento 3.....	24
Le alternative al trattenimento devono essere istituite per legge, specificando chiaramente l'autorità responsabile della loro adozione e attuazione, i criteri per la loro applicazione e la gamma di opzioni disponibili.....	24
Chi esamina e applica le alternative al trattenimento?.....	24
Quando esaminare e applicare le alternative al trattenimento?.....	24
Quali tipi di alternative al trattenimento esistono?	25
I principali vantaggi e svantaggi delle alternative al trattenimento	32
Orientamento 4.....	34
Le alternative al trattenimento devono rispettare le norme e i principi in materia di diritti fondamentali.	34
Rispetto del principio di non discriminazione.....	34
Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.....	34
Rispetto del diritto alla vita privata.....	35
Rispetto del diritto alla salute	35
Rispetto del diritto alla vita familiare	35
Rispetto dell'interesse superiore del minore	35
Rispetto del diritto all'istruzione	36
Rispetto del diritto del minore all'informazione e alla partecipazione	36
Rispetto del diritto a un ricorso effettivo	36





Decidere in merito alle alternative al trattenimento	38
Orientamento 5.....	38
Le alternative al trattenimento devono essere debitamente esaminate ed eventualmente escluse prima di ricorrere al trattenimento, in linea con i principi di necessità e proporzionalità.	38
Alternative al trattenimento come prima opzione	38
Obbligo di motivare la mancata applicazione delle alternative al trattenimento.....	39
Il criterio di necessità.....	39
Il criterio di proporzionalità	39
Orientamento 6.....	42
Le alternative al trattenimento devono basarsi su una valutazione caso per caso e tenere conto delle circostanze individuali e delle esigenze specifiche.....	42
La valutazione individuale.....	42
Valutazione della conformità alla procedura e rischi di fuga.....	42
Valutazione dei fattori di vulnerabilità.....	44
Applicazione del principio dell'intervento minimo	46
Considerazione relative al tipo, alla durata e all'impatto	47
Calibrazione degli obblighi	48
Notifica delle decisioni.....	48
Orientamento 7	52
Le alternative al trattenimento devono essere applicate, di norma, ogniqualvolta si prenda in considerazione il trattenimento di minori, in linea con il principio dell'interesse superiore del minore.....	52
Il quadro giuridico dell'UE.....	53
Alternative al trattenimento per i minori non accompagnati e separati dalla famiglia	55
Alternative al trattenimento per le famiglie con minori	57
Attuare le alternative al trattenimento	59
Orientamento 8.....	59
Le alternative al trattenimento devono essere attuate nel modo più efficace possibile, con garanzie e procedure in essere per aumentare il tasso di conformità.....	59
Rilascio della documentazione	59
Accesso a condizioni di vita dignitose e accesso ai servizi.....	59
Accesso alle informazioni.....	60
Accesso all'orientamento e all'assistenza legali.....	60
Riesaminare le alternative al trattenimento	68
Orientamento 9.....	68
Le alternative al trattenimento devono essere soggette a un riesame giudiziario che tenga conto di eventuali cambiamenti nelle circostanze individuali.....	68
Riesame del trattenimento e delle alternative al trattenimento.....	68
I possibili esiti del riesame giudiziario	70
Notifica della revoca	72





Terminare le alternative al trattenimento	74
Orientamento 10	74
Le alternative al trattenimento devono essere di natura temporanea.....	74
Le alternative al trattenimento dovrebbero avere durata limitata.....	74
Scadenza della base giuridica per le alternative al trattenimento	74
Allegato 1. Tabella riassuntiva degli orientamenti	76
Allegato 2. Elenchi di controllo degli orientamenti	77
Allegato 3. Accertamenti e procedure di frontiera	83
Il nuovo patto sulla migrazione e l’asilo	83
Accertamenti	83
La procedura di asilo alla frontiera	84
La procedura di rimpatrio alla frontiera	86
La finzione giuridica di non ingresso	86
Allegato 4. Glossario	89



Elenco delle abbreviazioni

Abbreviazione	Definizione
AMMR	Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione – regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013
APR	Regolamento sulla procedura di asilo – regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE
AtD	Alternative to detention (alternativa al trattenimento)
Carta	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CRC	Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
direttiva rimpatri	Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
EUAA	Agenzia dell'Unione europea per l'asilo
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
OSC	Organizzazione della società civile
RCD (2024)	Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale
regolamento sugli accertamenti	Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817
regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera	Regolamento (UE) 2024/1349 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148
REM	Rete europea sulle migrazioni



Abbreviazione	Definizione
Stati membri	Stati membri dell'UE
TCN	Third-country national (cittadino di un paese terzo)
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

I paesi UE+ citati in questo documento sono abbreviati come segue.

AT: Austria	BE: Belgio	BG: Bulgaria
CH: Svizzera	CY: Cipro	CZ: Cechia
DE: Germania	DK: Danimarca	EE: Estonia
EL: Grecia	ES: Spagna	FI: Finlandia
FR: Francia	HR: Croazia	IE: Irlanda
IT: Italia	LT: Lituania	LU: Lussemburgo
LV: Lettonia	MT: Malta	NL: Paesi Bassi
PL: Polonia	PT: Portogallo	SE: Svezia
SI: Slovenia	SK: Slovacchia	



Introduzione

Negli ultimi anni è cresciuta l'attenzione per le alternative al trattenimento (AtD) come mezzo a disposizione degli Stati membri per gestire la migrazione senza privare le persone del loro diritto fondamentale alla libertà, a meno che non sia necessario e giustificato. In questo senso, le AtD possono prevenire ed evitare gli effetti fisici e psicologici negativi della privazione della libertà sulle persone, comprese quelle che si trovano in una situazione di vulnerabilità.

Questo crescente interesse per il tema è evidente anche guardando al nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ⁽³⁾. I suoi diversi strumenti legislativi non solo hanno ribadito i principi chiave e le garanzie alla base delle AtD, ma hanno anche introdotto novità significative, come l'obbligo per le autorità che dispongono il trattenimento di indicare espressamente i motivi, nei relativi provvedimenti, ogniqualvolta le AtD non vengono applicate.

Il nuovo Patto introduce anche la possibilità per gli Stati membri di applicare restrizioni alla libera circolazione per gestire il proprio sistema di accoglienza [articolo 9 della direttiva sulle condizioni di accoglienza (RCD) (2024)] ⁽⁴⁾. Queste nuove misure, più flessibili, coesisteranno con le AtD, mettendo così a disposizione degli Stati membri un pacchetto di strumenti completo dal quale scegliere la misura più appropriata. In alcuni casi, la stessa misura (ad esempio la segnalazione della propria presenza alle autorità competenti) può essere utilizzata come AtD ai sensi dell'articolo 10 RCD (2024) o come restrizione alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 9 RCD (2024). I presenti orientamenti sono da leggersi congiuntamente agli orientamenti relativi all'organizzazione e alle misure di gestione dell'accoglienza (comprese le restrizioni alla libera circolazione) che l'AgENZIA EUAA redigerà in futuro.

L'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera ⁽⁵⁾ incarica l'AgENZIA EUAA di elaborare «orientamenti sulle varie pratiche alternative al trattenimento che potrebbero essere utilizzate nel contesto di una procedura di frontiera».

Di conseguenza, gli orientamenti mirano a fornire alle autorità competenti degli Stati membri uno strumento che sintetizzi gli aspetti principali delle AtD durante le diverse fasi del processo decisionale, sulla base dell'*acquis* dell'UE.

Il documento è suddiviso in sei elementi costitutivi: **definire, istituire, decidere, attuare, riesaminare e terminare** le AtD. Ciascun elemento costitutivo comprende una serie di orientamenti che, nei casi pertinenti, sono seguiti da esempi di pratiche degli Stati membri che potrebbero essere fonte di ispirazione per altri paesi.

Se da un lato gli orientamenti sono generalmente applicabili in tutte le fasi delle procedure di asilo o di rimpatrio, dall'altro contengono considerazioni specifiche che analizzano l'impatto sulle AtD delle procedure di frontiera recentemente introdotte, una descrizione delle quali è

⁽³⁾ Commissione europea: direzione generale della Migrazione e degli affari interni, «Patto sulla migrazione e l'asilo», sito web della Commissione europea, 21 maggio 2024, consultato il 6 dicembre 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

⁽⁴⁾ [Direttiva \(UE\) 2024/1346](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁽⁵⁾ [Regolamento \(UE\) 2024/1349](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148.



contenuta nell'[allegato 3](#). In particolare, l'analisi dell'applicazione delle AtD nella procedura di rimpatrio (alla frontiera) è stata sviluppata in stretta collaborazione con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) alla luce del suo mandato.

I presenti orientamenti si basano su una serie di materiali fondamentali, quali pubblicazioni, studi accademici, relazioni e giurisprudenza di organizzazioni competenti, agenzie dell'UE e tribunali europei e internazionali. Laddove opportuno, ogni fonte è menzionata nel testo o citata nelle note a piè di pagina.

I presenti orientamenti devono essere considerati come un lavoro iniziale dell'Agenzia sul tema del trattenimento e delle AtD, in linea con il suo mandato.



Definire le alternative al trattenimento

Nonostante la mancanza di una definizione universalmente condivisa di «alternative al trattenimento» dei migranti, esiste un ampio consenso sul fatto che sono **misure di custodia non detentiva** che comportano un **livello di coercizione inferiore a quello del trattenimento** ⁽⁶⁾.

Le legislazioni nazionali fanno riferimento alle AtD mediante termini diversi ⁽⁷⁾ che si riferiscono a una serie di pratiche che possono essere utilizzate per evitare il trattenimento, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità.

La direttiva sulle condizioni di accoglienza [RCD (2024)] definisce il trattenimento come il «confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione» ⁽⁸⁾. Tuttavia né la RCD (2024) né alcun altro strumento dell'*acquis* dell'UE applicabile definiscono espressamente le AtD ⁽⁹⁾.

Questi strumenti possono in ogni caso contribuire a determinare due elementi essenziali che qualificano la natura delle AtD. In effetti si può parlare di AtD solo quando:

- viene individuato un motivo consentito (legittimo) per il trattenimento; e
- le misure di custodia non detentiva attuate in luogo del trattenimento sono meno restrittive della privazione della libertà, anche se possono comportare un certo livello e una certa intensità di coercizione ⁽¹⁰⁾.



⁽⁶⁾ Consiglio d'Europa, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical Guide](#), 2019, pag. 12. Per la differenza tra privazione della libertà e restrizione alla libera circolazione cfr. anche [Orientamento 2](#).

⁽⁷⁾ Ad esempio, «misure di custodia non detentiva», «misure meno restrittive», «misure meno coercitive», «misure meno drastiche», «misure meno invasive», «misure meno onerose», «misure meno invasive», «misure speciali», «misure più indulgenti» o «misure alternative». Cfr. Consiglio d'Europa, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#), 2018.

⁽⁸⁾ Articolo 2, punto 9), RCD (2024). La CGUE ha confermato che il significato del termine «trattenimento» ai sensi della direttiva rimpatri (che non lo definisce) è lo stesso di cui alla RCD (2024) (cfr. la citazione completa di [FMS e. a.](#) alla nota 26).

⁽⁹⁾ Sulla base dell'articolo 8, paragrafo 4, della precedente RCD (direttiva 2013/33/UE), la rete europea sulle migrazioni (REM) definisce le «[alternativa al trattenimento](#)» come «misure di custodia non detentiva utilizzate per monitorare e/o limitare la circolazione di cittadini di paesi terzi al fine di garantire il rispetto delle procedure di protezione internazionale e di rimpatrio».

⁽¹⁰⁾ In questo senso, la definizione fornita è ristretta. Cfr. Costello, C. e Kaytaz, E. in UNHCR, [Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva](#), 2013, pag. 10: «[Il termine AtD] è usato in almeno due sensi distinti. In senso stretto si riferisce a una pratica cui è fatto ricorso quando il trattenimento ha una base legittima... ma lo Stato dispone di un mezzo di controllo meno restrittivo che dovrebbe quindi essere utilizzato. In senso lato, le AtD sono tutte quelle politiche e pratiche [...] che non rientrano nell'ambito del trattenimento, ma che in genere comportano alcune restrizioni».



Orientamento 1

Le alternative al trattenimento devono essere applicate solo se esiste un motivo legittimo per il trattenimento stesso.

Legittimità del trattenimento

Il trattenimento deve essere legittimo, cioè **deve essere autorizzato dalla legge e in conformità con essa**. Il principio della certezza del diritto in materia di trattenimento richiede che la legge sia sufficientemente precisa per consentire a chiunque di prevedere le conseguenze di una determinata azione.

Il trattenimento deve avere una base giuridica nel diritto nazionale e le norme che prescrivono le circostanze in cui un richiedente o un cittadino di un paese terzo (TCN) può essere trattenuto, così come le procedure e le garanzie relative al trattenimento, devono essere chiare.

Se le disposizioni giuridiche che disciplinano il trattenimento non sono sufficientemente prevedibili nella loro applicazione e interpretazione ⁽¹¹⁾, il trattenimento può risultare arbitrario ⁽¹²⁾.

Motivi di trattenimento

Il principio di legittimità del trattenimento implica che qualsiasi decisione di trattenere un richiedente o un TCN deve **basarsi su un motivo consentito (legittimo) per il trattenimento** nel caso concreto.

Quando non è possibile stabilire tali motivi di trattenimento (o questi cessano di essere applicabili, cfr. [Orientamento 9](#) e [Orientamento 10](#)), **le AtD sono prive di base giuridica** ⁽¹³⁾ e l'interessato deve essere rilasciato.

⁽¹¹⁾ Corte EDU, sentenza del 16 dicembre 2016, [Khlaifia e a./Italia](#), n. 16483/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).

⁽¹²⁾ La nozione di «arbitrarietà» è interconnessa con i principi di ragionevolezza, necessità e proporzionalità. Tutti questi principi devono essere valutati nei singoli casi (cfr. [Orientamento 5](#) e [Orientamento 6](#)). «La nozione di «arbitrarietà» non deve essere equiparata a «contrarietà alla legge», bensì deve essere interpretata in senso più ampio come inclusiva degli elementi di inadeguatezza, ingiustizia, mancanza di prevedibilità e giusto processo, nonché degli elementi di ragionevolezza, necessità e proporzionalità». Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite (HRC), [General comment no. 35, Article 9 \(Liberty and security of person\)](#), CCPR/C/GC/35, paragrafo 12, 16 dicembre 2014.

⁽¹³⁾ L'assenza di un motivo di trattenimento non preclude il ricorso ad analoghe misure restrittive (di vigilanza o di gestione) basate sulla legislazione nazionale.



L'ingresso irregolare in un paese ai fini della domanda di protezione internazionale non è un atto illecito e non costituisce un motivo di trattenimento ⁽¹⁴⁾. In questo senso, l'articolo 10, paragrafo 1, RCD (2024) chiarisce che «[g]li Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente o sulla base della sua nazionalità».

A seconda dell'ambito di applicazione, diversi strumenti legislativi dell'*acquis* dell'UE contengono disposizioni sui motivi di trattenimento, come specificato di seguito.

Motivi di trattenimento nel contesto della procedura di asilo

I motivi di trattenimento per i richiedenti protezione internazionale sono elencati nella **RCD (2024)**. Tali motivi sono tassativi e devono essere sanciti dal diritto nazionale degli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 4, RCD (2024), un richiedente può essere trattenuto soltanto sulla base di uno o più dei seguenti motivi:

- per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
- per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga;
- per assicurare il rispetto degli obblighi giuridici imposti al richiedente mediante decisione individuale sulle restrizioni alla libera circolazione, nei casi in cui il richiedente non abbia rispettato tali obblighi e ove continui a sussistere il rischio di fuga;
- per decidere, nel contesto di una procedura di asilo alla frontiera, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio;
- quando il richiedente è trattenuto nell'ambito di una procedura di rimpatrio, al fine di preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che il richiedente in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di protezione internazionale, che vi sono fondati motivi per ritenere che il richiedente abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;
- quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

⁽¹⁴⁾ UNHCR, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#), 2012. Lo stesso principio è confermato dal Comitato per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW), che ha concluso che «[p]erseguire penalmente l'ingresso irregolare in un paese va al di là dell'interesse legittimo degli Stati a controllare e regolamentare la migrazione irregolare e porta a un trattenimento non necessario» (CMW, [General comment No. 5 on migrants' rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights](#), 2021). Allo stesso tempo, il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria (WGAD) ha altresì confermato che la privazione della libertà di un minore richiedente asilo, rifugiato, apolide o migrante, compresi i minori non accompagnati o separati dalla famiglia, è vietata e non può essere di natura punitiva (WGAD, [Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants](#), 2018).



Motivi di trattenimento nel contesto della procedura di rimpatrio

Sulla base della **direttiva rimpatri** ⁽¹⁵⁾, gli Stati membri possono trattenere il TCN sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:

- sussiste un rischio di fuga o
- il TCN interessato evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento ⁽¹⁶⁾.

Motivi di trattenimento nel contesto della procedura per la determinazione della competenza

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 4, RCD (2024) e dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (AMMR) ⁽¹⁷⁾, gli Stati membri possono trattenere una persona ai fini del trasferimento verso lo Stato membro competente in caso di:

- rischio di fuga; o
- motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ [Direttiva 2008/115/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁽¹⁶⁾ Articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri. Le norme pertinenti in materia di trattenimento descritte nella direttiva rimpatri devono essere applicate durante gli accertamenti a coloro che non hanno presentato domanda di protezione internazionale.

⁽¹⁷⁾ [Regolamento \(UE\) 2024/1351](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013.

⁽¹⁸⁾ L'articolo 45 AMMR stabilisce inoltre che le richieste relative a una persona trattenuta ai sensi delle disposizioni dell'AMMR devono essere inviate entro due settimane dalla registrazione della domanda o dal ricevimento del riscontro positivo dell'Eurodac. Lo Stato membro ricevente deve rispondere entro una settimana. Il trasferimento deve quindi essere effettuato il prima possibile e, in ogni caso, entro cinque settimane dalla data in cui la richiesta è stata accettata o in cui il ricorso o la revisione non hanno più effetti sospensivi.





Considerazioni relative alle procedure di frontiera

Motivi di trattenimento nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera

I motivi di trattenimento elencati nella RCD (2024) sono applicabili anche durante la procedura di asilo alla frontiera. In particolare, vanno fatte considerazioni specifiche nei casi seguenti.

- **Determinazione o verifica dell'identità o della cittadinanza**

Questa fattispecie non deve essere interpretata come una giustificazione per trattenere tutti i richiedenti che non sono in possesso di una documentazione adeguata. Il trattenimento dovrebbe essere applicato se è chiaro che privare il richiedente della libertà è l'**unico modo** a disposizione delle autorità per determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dell'interessato. In questa valutazione le autorità potrebbero avvalersi di alcuni indicatori, come ad esempio: il tentativo intenzionale della persona di trarle in inganno; l'esistenza di chiari motivi per ritenere che il richiedente abbia, in malafede, distrutto o eliminato un documento d'identità al fine di impedire la determinazione della propria identità o cittadinanza; l'uso di documenti contraffatti; l'intenzionale mancanza di cooperazione da parte del richiedente durante la procedura di accertamento; la presentazione di informazioni chiaramente contraddittorie; il rischio di fuga.

- **Decisione in merito al diritto del richiedente di entrare nel territorio**

Questo motivo di trattenimento potrebbe essere applicato a tutti i richiedenti indirizzati alla procedura di asilo alla frontiera. Tuttavia, come discusso nell'[Orientamento 6](#), l'applicazione **sistematica** del trattenimento senza una valutazione individuale non è conforme alle norme giuridiche internazionali e dell'UE. Pertanto, il semplice fatto che il richiedente sia stato indirizzato alla procedura di asilo alla frontiera non è sufficiente per emettere un provvedimento di trattenimento ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 4, lettera d), RCD (2024). Dopo una valutazione individuale gli Stati membri possono trattenere l'interessato per decidere in merito al suo diritto di entrare nel territorio, soprattutto se sussiste un rischio di fuga.



- **Sicurezza nazionale o ordine pubblico**

È obbligatorio indirizzare una persona alla procedura di asilo alla frontiera se vi sono ragionevoli motivi per ritenere che costituisca una minaccia per la sicurezza nazionale. Dal controllo di sicurezza condotto durante gli accertamenti le autorità potrebbero aver ottenuto informazioni secondo le quali la persona può rappresentare un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Tuttavia ciò non significa che il richiedente sarà automaticamente trattenuto sulla base di tali informazioni, in quanto le condizioni per il rinvio alla procedura di asilo alla frontiera sono diverse da quelle relative all'emissione di un provvedimento di trattenimento. Possono essere trattenuti, previa valutazione individuale della necessità e della proporzionalità del trattenimento, solo i richiedenti che rappresentano una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società o la sicurezza interna o esterna dello Stato membro ⁽¹⁹⁾.

Motivi di trattenimento nell'ambito della procedura di rimpatrio alla frontiera

La procedura di rimpatrio alla frontiera ha introdotto nuovi motivi di trattenimento; nello specifico, prevede la possibilità di trattenere i TCN la cui domanda sia stata respinta nell'ambito di una procedura di asilo alla frontiera ⁽²⁰⁾.

Il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera distingue le due categorie riportate di seguito.

- Persone che erano in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera e che non hanno più il diritto di rimanere né sono autorizzate a rimanere: possono continuare a essere trattenute, al fine impedirne l'ingresso nel territorio dello Stato membro interessato, prepararne il rimpatrio o effettuare l'allontanamento.
- Persone che non erano in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera e che non hanno più il diritto di rimanere né sono autorizzate a rimanere: possono essere sottoposte a trattenimento se sussiste un rischio di fuga, se evitano od ostacolano la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento ovvero se rappresentano un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.

⁽¹⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 30 giugno 2022, [M.A./Valstybės sienos apsaugos tarnyba](#), C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, punti 89 e 90. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).

⁽²⁰⁾ Articolo 5, paragrafi 2 e 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera. L'articolo 4, paragrafo 3, fa riferimento alla direttiva rimpatri per quanto riguarda le garanzie procedurali e i principi in materia di trattenimento.



Figura 1. Motivi di trattenimento nell'ambito delle diverse procedure





Orientamento 2

Le alternative al trattenimento non devono equivalere a una privazione della libertà.

Alternative al trattenimento e privazione della libertà

Le AtD devono essere meno restrittive della privazione della libertà. Di conseguenza, se le restrizioni imposte, considerate singolarmente o cumulativamente, equivalgono a una situazione paragonabile alla privazione della libertà, tali misure non possono essere considerate alternative al trattenimento, ma **piuttosto forme alternative di trattenimento o un trattenimento di fatto**, indipendentemente dal modo in cui sono qualificate nei sistemi nazionali.

Tra gli esempi si annoverano situazioni di **confinamento in qualsiasi luogo** ⁽²¹⁾ in cui possa verificarsi una privazione della libertà, pratiche che prevedono condizioni eccessivamente onerose o restrizioni (e/o una combinazione di queste). Per esempi specifici si rimanda alla giurisprudenza riportata di seguito.



Corte EDU, *Nolan e K/Russia* ⁽²²⁾

Nella causa ***Nolan e K/Russia*** la Corte EDU ha stabilito che per stabilire se una persona sia stata «privata della libertà» ai sensi dell'articolo 5, l'analisi deve partire dalla **sua situazione concreta** e tenere conto di tutta una serie di criteri quali il tipo, la durata, gli effetti e le modalità di attuazione della misura in questione. «**La differenza tra privazione e restrizione della libertà riguarda solo il grado o l'intensità, non la natura o la sostanza**». Nel caso specifico, la Corte ha ritenuto che le condizioni di pernottamento del richiedente nella sala transiti dell'aeroporto Sheremetyevo di Mosca (dove è stato rinchiuso in una piccola stanza e gli è stato permesso di usare i servizi igienici, il bar e il telefono il giorno successivo sotto la costante supervisione di un funzionario addetto al controllo di frontiera) fossero praticamente equivalenti, viste le restrizioni subite, a una privazione della libertà.

⁽²¹⁾ Sulla base del [General comment No. 1 \(2024\) on article 4 of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment](#), l'espressione «luoghi di privazione della libertà» dovrebbe essere intesa in senso lato come comprensiva di «qualsiasi luogo, permanente o temporaneo, in cui le persone sono private della loro libertà dalle autorità pubbliche o su istigazione di queste ultime o con il loro consenso e/o benessere». Questi luoghi possono includere ambienti pubblici o privati, comprese le istituzioni la cui gestione è stata esternalizzata o delegata ad attori privati e/o le istituzioni gestite da soggetti non statali.

⁽²²⁾ Corte EDU, sentenza del 12 febbraio 2009, [Nolan e K./Russia](#), n. 2512/04.





Corte EDU, *Guzzardi/Italia* ⁽²³⁾

Nel precedente vincolante **Guzzardi/Italia** la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha ritenuto che le misure applicate, in particolare il confinamento in un determinato luogo (una piccola isola), l'obbligo di soggiorno, l'obbligo di presentarsi due volte al giorno e l'obbligo di essere sottoposti a una costante supervisione, equivalessero a una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5. La Corte ha osservato che le restrizioni imposte rendevano difficile per l'interessato avere contatti sociali e ha concluso che **queste misure, prese singolarmente, non potevano equivalere a una privazione della libertà, ma se considerate in modo cumulativo e combinato equivalevano a un trattenimento di fatto** e quindi rientravano nell'ambito di applicazione dell'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ⁽²⁴⁾.



Corte EDU, *Amuur/Francia* ⁽²⁵⁾

La causa riguardava cittadini somali ai quali era stato negato il diritto di entrare in Francia e che erano stati trattenuti nella zona internazionale dell'aeroporto di Parigi-Orly. La Corte ha osservato che trattenere una persona in zone internazionali comporta restrizioni della libertà. Ricordando la causa *Guzzardi/Italia* la Corte ha statuito che «il confinamento, accompagnato da adeguate garanzie per gli interessati, è accettabile» in quanto consente a uno Stato di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei suoi obblighi internazionali. La Corte ha inoltre osservato che la restrizione non poteva essere «prorogata eccessivamente» e nella causa in questione concluso che le «restrizioni subite», segnatamente il fatto di essere sotto stretta sorveglianza della polizia senza accesso ad assistenza legale o sociale, equivalevano a una privazione della libertà.

⁽²³⁾ Corte EDU, sentenza del 6 novembre 1980, *Guzzardi/Italia*, n. 7367/76.

⁽²⁴⁾ Consiglio d'Europa, *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, modificata dal protocollo n. 15*, STCE 5, 4 novembre 1950.

⁽²⁵⁾ Corte EDU, sentenza del 25 giugno 1996, *Amuur/Francia*, n. 19776/92, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692.



**CGUE, FMS/OIF ⁽²⁶⁾**

Nella sua valutazione la Corte ha tenuto conto degli effetti cumulativi di indicatori pertinenti come il perimetro ristretto, delimitato da un'alta recinzione e da fili spinati, i container utilizzati come alloggi con una superficie inferiore a 13 m², l'impossibilità di ricevere visite senza autorizzazione, i movimenti limitati e la sorveglianza da parte di agenti di polizia nell'area e nelle immediate vicinanze. Inoltre, la Corte ha constatato che era manifestamente impossibile per il richiedente lasciare volontariamente la zona di transito, in quanto a) si trovava alla frontiera terrestre con la Serbia, un paese in cui il TCN era persona non ammissibile e sarebbe stato passibile di sanzioni; b) lasciare la zona di transito avrebbe comportato, ai sensi della normativa nazionale ungherese, la revoca della domanda di asilo, senza che il TCN potesse impugnare tale decisione. La Corte ha concluso che quando un TCN è **costretto a rimanere permanentemente in una zona di transito chiusa e soggetta a restrizioni, in cui i suoi movimenti sono limitati e monitorati e da cui non può uscire volontariamente**, è sottoposto a una privazione della libertà.

Distinguere le alternative al trattenimento da altri concetti

L'AtD deve essere distinta non solo dalle forme alternative di trattenimento, ma anche da altri concetti, come illustrato di seguito.

Alternative al trattenimento e restrizioni alla libera circolazione

Le AtD non sono un mezzo per gestire il sistema di accoglienza. In linea con la RCD (2024), gli Stati membri sono liberi di organizzare il proprio sistema di accoglienza ⁽²⁷⁾. Sebbene le misure di accoglienza non comportino solitamente alcuna restrizione alla libera circolazione, la RCD (2024) concede agli Stati membri la possibilità di imporre determinate condizioni che potrebbero essere simili alle misure AtD, anche limitando la libera circolazione della persona.

Le disposizioni che disciplinano l'assegnazione dei richiedenti a una zona geografica e le restrizioni alla libera circolazione sono riportate negli [articoli 8 e 9 RCD \(2024\)](#). Queste disposizioni non sono direttamente collegate al trattenimento ⁽²⁸⁾. Piuttosto, descrivono una modalità attraverso la quale gli Stati membri gestiscono i loro sistemi di accoglienza.

⁽²⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 maggio 2020, *FMS e. a./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Dél-alföldi Regionális Igazgatóság et Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:367, punti 216-231. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).

⁽²⁷⁾ Considerando 17 RCD (2024): «È opportuno che gli Stati membri possano organizzare liberamente i propri sistemi di accoglienza. Nell'ambito di tale organizzazione, gli Stati membri dovrebbero essere in grado di assegnare ai richiedenti asilo una sistemazione all'interno del proprio territorio al fine di gestire i propri sistemi di asilo e accoglienza».

⁽²⁸⁾ Come indicato nell'[Orientamento 1](#), dalla restrizione alla libera circolazione può tuttavia derivare un motivo di trattenimento, se il richiedente soggetto a restrizioni non ha rispettato gli obblighi impostigli e continua a sussistere un rischio di fuga [articolo 10, paragrafo 4, lettera c), RCD (2024)].

Sebbene nella pratica ci possa essere una certa sovrapposizione tra AtD e restrizioni alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 9 RCD (2024) ⁽²⁹⁾, **il criterio fondamentale da tenere in considerazione è che le AtD si applicano solo se esiste un motivo legittimo per il trattenimento** (cfr. [Orientamento 1](#)). Le restrizioni alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 9 RCD (2024) sono misure autonome e non AtD. Sebbene non sia necessario un motivo di trattenimento, per applicare restrizioni alla libera circolazione serve comunque una decisione individuale.

Alternative alle modalità di trattenimento e alloggio

Le AtD non sono modalità di alloggio. Le modalità di alloggio fanno parte delle condizioni materiali di accoglienza che devono essere garantite non appena una persona manifesta l'intenzione di chiedere asilo ⁽³⁰⁾. Le AtD possono comportare una forma di alloggio, ad esempio il collocamento in strutture di accoglienza derivante dall'obbligo di rimanere in un'area designata. Tuttavia ciò non vale per tutte le AtD (ad esempio, gli obblighi di presentarsi, la costituzione di una garanzia finanziaria o la consegna dei documenti di viaggio o d'identità, o una combinazione di tali elementi).

In pratica, i richiedenti protezione internazionale e le persone soggette ad AtD possono essere ospitati nelle stesse strutture ⁽³¹⁾. Anche in questo caso, **il criterio fondamentale da tenere in considerazione è che le AtD si applicano solo se esiste un motivo legittimo per il trattenimento** (cfr. [Orientamento 1](#)).

Figura 2. Distinguere le alternative al trattenimento da altri concetti



⁽²⁹⁾ Ad esempio, le AtD comportano solitamente forme di restrizione alla libera circolazione; le strutture utilizzate per le AtD e per la restrizione alla libera circolazione possono essere le stesse; la restrizione alla libera circolazione può comportare, se necessario, obblighi di presentarsi o misure di vigilanza che sono anch'esse un tipo di AtD.

⁽³⁰⁾ Considerando 7 RCD (2024): «È necessario chiarire che le condizioni materiali di accoglienza vanno accordate ai richiedenti dal momento in cui manifestano la volontà di presentare domanda di protezione internazionale ai funzionari delle autorità competenti».

⁽³¹⁾ Ad esempio, i minori sottoposti ad AtD possono essere collocati in una struttura dedicata utilizzata per accogliere anche minori non sottoposti ad AtD.



Articoli 8 e 9 RCD (2024)

Articolo 8 – Assegnazione dei richiedenti a una zona geografica

1. Gli Stati membri possono assegnare i richiedenti a una zona geografica all'interno del proprio territorio, nella quale essi possono circolare liberamente per la durata della procedura di protezione internazionale a norma del regolamento (UE) 2024/1348.

2. Gli Stati membri possono assegnare i richiedenti a una zona geografica all'interno del proprio territorio a norma del paragrafo 1 solo al fine di garantire un trattamento rapido, efficiente ed efficace delle domande in conformità del regolamento (UE) 2024/1348 o ai fini della distribuzione geografica di tali richiedenti, tenendo conto delle capacità delle zone geografiche interessate.

Gli Stati membri informano i richiedenti, a norma dell'articolo 5, in merito alla loro assegnazione a una zona geografica, precisandone altresì i confini geografici.

Articolo 9 – Restrizioni alla libera circolazione

1. Se necessario, gli Stati membri possono stabilire che un richiedente sia autorizzato a soggiornare soltanto in un luogo specifico adatto a ospitare richiedenti, per motivi di ordine pubblico o per impedire di fatto che il richiedente si renda irreperibile, ove vi sia un rischio di fuga, in particolare nel caso in cui:

a) il richiedente sia tenuto a essere presente in un altro Stato membro a norma dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/1351; o

b) il richiedente sia stato trasferito nello Stato membro in cui è tenuto a essere presente a norma dell'articolo 17, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/1351 dopo essere fuggito in un altro Stato membro.

Qualora il richiedente sia stato autorizzato a soggiornare solo in un luogo specifico a norma del presente paragrafo, la concessione delle condizioni materiali di accoglienza è subordinata all'effettivo soggiorno del richiedente in tale luogo specifico.

2. Gli Stati membri possono, se necessario, imporre ai richiedenti di presentarsi alle autorità competenti in una data specifica o a intervalli ragionevoli, senza compromettere in maniera sproporzionata i diritti loro spettanti in virtù della direttiva.

Tali obblighi di presentarsi possono essere imposti al fine di garantire il rispetto delle decisioni di cui al paragrafo 1, o per impedire di fatto che i richiedenti si rendano irreperibili.

Istituire alternative al trattenimento

Orientamento 3

Le alternative al trattenimento devono essere istituite per legge, specificando chiaramente l'autorità responsabile della loro adozione e attuazione, i criteri per la loro applicazione e la gamma di opzioni disponibili.

In conformità dell'articolo 10, paragrafo 5, RCD (2024), «[g]li Stati membri provvedono affinché **il diritto nazionale contempili le disposizioni alternative al trattenimento**, come la presentazione periodica alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato».

Le leggi nazionali dovrebbero chiarire, tra l'altro, chi è responsabile dell'adozione e dell'attuazione delle AtD, quando le AtD devono essere esaminate e quali sono le diverse AtD disponibili ⁽³²⁾.

Chi esamina e applica le alternative al trattenimento?

nei vari Stati membri sono diverse le autorità responsabili di decidere se applicare il trattenimento o le AtD. A seconda del sistema nazionale, queste autorità comprendono solitamente le guardie di frontiera, la polizia, le autorità preposte all'immigrazione e all'asilo nonché le autorità giurisdizionali. In questo senso, l'articolo 11, paragrafo 2, RCD (2024) e l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva rimpatri stabiliscono che il trattenimento è disposto per iscritto **dall'autorità giurisdizionale o amministrativa**, precisando le motivazioni di fatto e di diritto ⁽³³⁾.

Quando esaminare e applicare le alternative al trattenimento?

In generale, la valutazione dell'opportunità di applicare il trattenimento o le AtD viene effettuata in primo luogo quando il trattenimento è disposto o convalidato, contemporaneamente all'individuazione di un motivo applicabile per lo stesso. Infatti le autorità sia amministrative sia giurisdizionali che dispongono o convalidano il trattenimento iniziale devono innanzitutto valutare se esista un motivo di trattenimento (cfr. [Orientamento 1](#)) e, in caso affermativo, esaminare la possibilità di applicare misure meno coercitive (cfr. [Orientamento 5](#)).

⁽³²⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#), op. cit., nota 14, Guideline 4.3, punto 36.

⁽³³⁾ Analogamente, cfr. articolo 44, paragrafo 4, AMMR.



Se la decisione iniziale di trattenimento è resa da un'autorità amministrativa (la polizia, le autorità di frontiera o le autorità competenti per l'immigrazione), l'articolo 11, paragrafo 3, RCD (2024) prevede che debba essere verificata da un'autorità giurisdizionale (d'ufficio o su domanda del richiedente) **il più rapidamente possibile** ⁽³⁴⁾ e non più tardi di 15 giorni (21 giorni in situazioni eccezionali) a decorrere dall'inizio del trattenimento stesso (o dall'avvio della domanda di verifica).

Analogamente, l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva rimpatri prevede che si debba procedere a un pronto riesame giudiziario, d'ufficio o su richiesta dell'interessato.

Le AtD possono essere valutate anche in una fase successiva, durante il riesame del trattenimento e/o delle AtD stesse, sia d'ufficio sia su domanda dell'interessato, il quale può impugnare la decisione iniziale di trattenimento in qualsiasi momento (cfr. [Orientamento 9](#)).

Quali tipi di alternative al trattenimento esistono?

Gli Stati membri attuano una serie di AtD. L'elenco seguente ne illustra le principali ⁽³⁵⁾, comprese quelle espressamente menzionate dall'articolo 10, paragrafo 5, RCD (2024) e dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva rimpatri ⁽³⁶⁾, ossia la presentazione periodica alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria e l'obbligo di dimorare in un luogo designato.

È importante notare che l'elenco riportato di seguito non è **esaustivo** e che le alternative possono essere utilizzate **autonomamente o in combinazione**, purché l'effetto cumulativo delle restrizioni non porti alla privazione della libertà (cfr. [Orientamento 2](#)).

Soprattutto, **devono esistere alternative valide al trattenimento**. Gli Stati membri devono mettere a disposizione **almeno due opzioni** e non possono trattenere le persone semplicemente sulla base del fatto che non sono disponibili AtD.

⁽³⁴⁾ La Corte EDU ha dichiarato che «qualsiasi periodo superiore a quattro giorni è prima facie troppo lungo». Cfr. anche Consiglio d'Europa, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#), 2014, pag. 24. Per maggiori informazioni sulla giurisprudenza della Corte EDU, cfr.: Corte EDU, sentenza del 23 giugno 2009, [Oral e Atabay/Turchia](#), n. 39686/92, punto 43; Corte EDU, sentenza del 3 ottobre 2006, [McKay/Regno Unito](#), n. 543/03, punto 47; Corte EDU, sentenza del 4 ottobre 2007, [Năstase-Silvestru/Romania](#), n. 74785/01, punto 32.

⁽³⁵⁾ Le diverse opzioni di cui all'elenco potrebbero non essere necessariamente considerate come AtD da tutti gli Stati membri.

⁽³⁶⁾ L'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva rimpatri, in relazione al periodo di partenza volontaria, stabilisce che gli Stati membri possono prevedere determinati obblighi per evitare la fuga, quali la presentazione periodica alle autorità, la costituzione di un'adeguata garanzia finanziaria, la presentazione di documenti o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo, che possono essere imposti per la durata del periodo per la partenza volontaria. Queste disposizioni devono essere considerate insieme a quelle derivanti dall'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri che, pur non definendo né fornendo un elenco di alternative al trattenimento, stabilisce che l'autorità procedente può trattenere un TCN solo se non possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive. Tale fondamento giuridico implica un obbligo positivo da parte dello Stato membro di inserire nella legislazione nazionale le disposizioni necessarie per mettere a disposizione le AtD nell'ambito di una procedura di rimpatrio, consentendo così l'adozione della misura meno coercitiva ritenuta necessaria ed efficace per imporre l'allontanamento del TCN interessato. Cfr. Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#), 2024.



Presentazione periodica alle autorità



Prevede che l'interessato si presenti alle autorità competenti a intervalli di tempo specifici. La presentazione può avvenire di persona o attraverso il ricorso a mezzi elettronici o moderne tecnologie (ad esempio il riconoscimento vocale al telefono) ⁽³⁷⁾. La frequenza di presentazione può variare a seconda delle circostanze individuali e per evitare un onere eccessivo può essere programmata in base ad altri appuntamenti ufficiali con le autorità (ad esempio il colloquio per l'asilo).

Come indicato al considerando 20 RCD (2024), l'obbligo di presentarsi non dovrebbe incidere in modo sproporzionato sui diritti dell'interessato. In effetti, obblighi di presentarsi troppo vincolanti o frequenti, che impongono un onere eccessivo a carico di una persona in termini di tempo e costi, possono, da soli o su base cumulativa con altre forme di AtD, equivalere a un trattenimento di fatto (cfr. [Orientamento 2](#)) o alla violazione di diritti fondamentali come il diritto alla vita familiare (cfr. [Orientamento 4](#)) ⁽³⁸⁾.

Situazione negli Stati membri

La presentazione periodica alle autorità è utilizzata in 25 Stati membri ⁽³⁹⁾.

La Lituania ha inoltre introdotto la possibilità di utilizzare la comunicazione elettronica per segnalare la propria presenza: applicazioni di rete mobile speciali, dispositivi di sorveglianza e un'e-mail che identifica il mittente ⁽⁴⁰⁾.

Frequenza di segnalazione della propria presenza

- **Maggior parte degli Stati membri:** ogni 24 ore.
- **Irlanda:** ogni 4-5 settimane per talune procedure.
- **Paesi Bassi e Belgio:** la frequenza varia da giornaliera a mensile.

⁽³⁷⁾ Per esempi delle modalità di presentazione, cfr. [Documento di lavoro dei servizi della Commissione – The Dublin Roadmap in action – Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States](#), 2023, pag. 6. Fra tali esempi si annoverano: «Introduzione di un "sistema di ingresso-uscita" per monitorare la presenza nel centro di accoglienza (BG); auto-registrazione giornaliera presso il centro di accoglienza e trasmissione periodica all'unità Dublino dell'elenco dei richiedenti residenti nel centro per determinare quali richiedenti soggiornano ancora nel centro o non vi sono più presenti (LU); assegnazione di dipendenti specifici incaricati di verificare quotidianamente se tutti i richiedenti si trovano nella loro area designata. Se non si presentano entro i tempi specifici in cui sono obbligati a essere presenti nel centro di accoglienza, viene attivato un protocollo e i richiedenti vengono informati che possono essere adottate ulteriori misure, tra cui il trattenimento (BG); l'obbligo di contattare gli organi amministrativi una volta alla settimana per godere delle prestazioni sociali, insieme all'obbligo di presentarsi regolarmente al centro di accoglienza (CH)».

⁽³⁸⁾ Per le possibili conseguenze dell'inadempienza dell'obbligo di presentarsi cfr.: Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#), 2024: tali conseguenze possono spaziare dall'irrazionevole di un'ammonizione all'imposizione di un'alternativa più severa al trattenimento stesso, fino all'accompagnamento immediato alla frontiera nei casi in cui sia stata adottata una decisione di rimpatrio esecutiva e non rimangano ostacoli al rimpatrio del TCN nel paese di origine. Tale inadempienza può anche impedire al TCN di accedere ad alternative al trattenimento in un futuro procedimento di rimpatrio.

⁽³⁹⁾ REM, [Detention and alternatives to detention in international protection and return procedures](#), 2022 (studio REM). In particolare, 17 Stati membri ne fanno regolarmente uso [AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (nell'ambito degli arresti domiciliari), HR, IE (per lo più per persone soggette a decreti di espulsione o a una decisione di trasferimento Dublino), IT, LT, NL, PT, SE, SI (nell'ambito dell'alternativa «obbligo di dimora in un luogo designato» nella procedura di rimpatrio)], mentre otto vi ricorrono solo raramente (BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL, SK).

⁽⁴⁰⁾ [Studio REM](#), 2022, *op. cit.*, nota [39](#), p. 18.



Costituzione di una garanzia finanziaria



Prevede che l'interessato depositi una somma di denaro presso le autorità. Se la persona soddisfa gli obblighi imposti dall'alternativa, l'importo depositato le sarà restituito non appena cesserà l'alternativa. In caso contrario, potrà essere trasferito alle autorità.

Le autorità possono richiedere la costituzione di una garanzia finanziaria fin dall'inizio o come condizione per il rilascio (il cosiddetto rilascio su cauzione). In quest'ultimo caso non si tratta di un'AtD in senso stretto ⁽⁴¹⁾.

L'importo da depositare deve essere ragionevole e proporzionato alla luce delle circostanze individuali. In tal senso non dovrebbe trattarsi di un importo fisso, bensì deciso caso per caso, tenendo conto anche dell'efficacia dell'AtD. L'importo può collocarsi entro un intervallo (valori minimi e massimi) che gli Stati membri possono avere predefinito nella loro legislazione nazionale. La valutazione della capacità finanziaria della persona può basarsi su una dichiarazione personale, in quanto lo Stato membro potrebbe non avere la possibilità di dimostrarla ⁽⁴²⁾. L'interessato dovrebbe essere informato in merito alle conseguenze del mancato rispetto degli obblighi nonché ai prerequisiti e alle modalità del rimborso.

Situazione negli Stati membri

- **Bulgaria, Cipro, Germania, Finlandia, Croazia, Ungheria, Lussemburgo:** i TCN possono costituire un deposito o una garanzia finanziaria per rimanere nel paese.
- **Ungheria:** l'importo massimo copre il totale delle spese di viaggio e di soggiorno.
- **Paesi Bassi:** l'importo massimo è pari a 1 500 euro [AtD utilizzata nella procedura di rimpatrio ⁽⁴³⁾].
- **Italia:** la garanzia finanziaria è fissata per legge tra 2 500 e 5 000 euro.

⁽⁴¹⁾ La costituzione di una garanzia finanziaria è diversa dal rilascio su cauzione. Quest'ultimo comporta il rilascio di un TCN all'atto del pagamento di un deposito finanziario da parte dell'interessato o di un garante. Il rilascio su cauzione non può essere definito in senso stretto come un'AtD, in quanto vi si può ricorrere solo dopo l'applicazione del trattenimento e non prima. Secondo lo studio REM, il rilascio su cauzione è disponibile in nove Stati membri, ma viene utilizzato nella pratica solo in quattro. Analogamente, il rilascio dal trattenimento può basarsi su un accordo scritto tra le autorità e l'interessato (cauzione) o su una garanzia fornita da un terzo (garante) relativa al rispetto degli obblighi da parte dell'interessato. Entrambe le forme possono essere accompagnate da un deposito finanziario.

⁽⁴²⁾ L'applicazione del trattenimento esclusivamente sulla base del fatto che la persona non dispone di mezzi finanziari sufficienti per accedere a questa AtD sarebbe discriminatoria (cfr. [Orientamento 4](#)).

⁽⁴³⁾ [Studio REM](#), 2022, *op. cit.*, nota [39](#), p. 21.

Obbligo di dimorare in un luogo designato



Impone all'interessato di dimorare in un luogo specifico designato dalle autorità, come ad esempio abitazioni private, alloggi o centri di accoglienza (cfr. [Alternative alle modalità di trattenimento e alloggio](#)). L'obbligo dura in genere fino alla fine della procedura di esame o fino all'allontanamento effettivo. Se la persona desidera cambiare luogo deve richiedere un'approvazione preventiva.

Situazione negli Stati membri

L'obbligo per i TCN di dimorare in un luogo designato sussiste in 20 Stati membri ⁽⁴⁴⁾ ed è applicato in 17 di essi ⁽⁴⁵⁾. Questa alternativa viene talvolta utilizzata insieme ad altre AtD, come l'obbligo di presentarsi (ad esempio nei Paesi Bassi).

In Danimarca i richiedenti in attesa di decisione in materia di rimpatrio ospitati nei centri di rimpatrio aperti sono tenuti a rispettare costantemente una serie di obblighi, tra cui l'«obbligo di dimora», l'«obbligo di notifica» e l'«obbligo di presentarsi», per consentire alle autorità di tenere traccia del luogo in cui si trovano. Se un richiedente in attesa di rimpatrio non si presenta a un colloquio programmato, un funzionario locale dell'unità Relazioni esterne può contattarlo presso il centro di rimpatrio aperto. L'esperienza dimostra che la presenza in loco di funzionari facilmente reperibili, l'accesso al sostegno finanziario per il reinserimento, la creazione di relazioni basate sulla fiducia e il coinvolgimento del richiedente in attesa di rimpatrio nella pianificazione del proprio rientro sono tra gli elementi fondamentali cui si può fare ricorso per incoraggiare i soggiornanti di lungo periodo a conformarsi alla procedura di rimpatrio e creare i presupposti per disporre di operazioni di rimpatrio sostenibili ⁽⁴⁶⁾.

Minori

Le strutture che accolgono i minori non accompagnati e le famiglie con figli devono essere progettate specificamente per soddisfare le loro esigenze, fornendo sufficienti garanzie, tutela dell'intimità e servizi essenziali (cfr. [Orientamento 7](#)).

Conformità e monitoraggio

In circa la metà dei Paesi sono in atto meccanismi di monitoraggio della conformità a questa AtD. Estonia, Ungheria e Polonia possono effettuare ispezioni presso la residenza designata. Per garantire la conformità, le restrizioni alla circolazione devono essere proporzionate e necessarie nonché rispettare i diritti individuali.

⁽⁴⁴⁾ AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (la possibilità di alloggio presso il Servizio della guardia nazionale di frontiera è prevista solo per i richiedenti protezione internazionale), LU, MT, NL, PL, SI ([studio REM, 2022, op. cit., nota 39](#)).

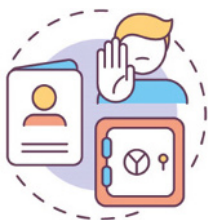
⁽⁴⁵⁾ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI ([studio REM, 2022, op. cit., nota 39](#)). In Italia la misura viene applicata solo se la persona è in possesso di un passaporto valido e di una residenza ufficiale ammissibile.

⁽⁴⁶⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#), 2024.



L'assegnazione ad aree soggette a restrizioni eccessive o il fatto di costringere le persone a rimanere permanentemente nel luogo designato può equivalere di fatto a un regime di arresti domiciliari (cfr. [Orientamento 2](#)).

Obbligo di consegnare un documento di viaggio o d'identità



Impone all'interessato di consegnare alle autorità qualsiasi documento d'identità o di viaggio nazionale valido di cui sia in possesso.

I documenti d'identità dovrebbero essere trattenuti solo se strettamente necessario e devono essere restituiti al titolare senza indugio alla conclusione del procedimento per il quale sono stati trattenuti, salvo che le circostanze non richiedano diversamente ⁽⁴⁷⁾.

In ogni caso, ai richiedenti deve essere fornita la documentazione necessaria a comprovare il loro status nello Stato membro, in linea con l'articolo 6, paragrafo 1, RCD (2024) e con l'articolo 29, paragrafo 1, APR (cfr. [Orientamento 8](#)).

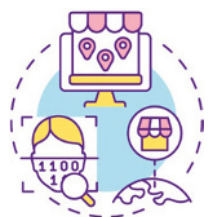
Situazione negli Stati membri

Questa AtD esiste in 19 Stati membri ⁽⁴⁸⁾ ed è utilizzata regolarmente in 15 ⁽⁴⁹⁾.

Attuazione

Questa alternativa può essere combinata con altre AtD e rimane in vigore fino a quando non sono soddisfatte le condizioni per l'ingresso o il soggiorno o fino all'esecuzione di una decisione di allontanamento.

Obbligo di comunicare un indirizzo



Impone all'interessato di comunicare alle autorità il proprio indirizzo di residenza e qualsiasi cambiamento dello stesso.

Situazione negli Stati membri

Questa alternativa esiste in 14 Stati membri ⁽⁵⁰⁾ ed è utilizzata in nove di essi ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁷⁾ Ad esempio, se alla persona viene concessa la protezione internazionale, lo Stato membro può decidere di trattenere i documenti d'identità consegnati dall'interessato, sostituendoli con nuovi documenti d'identità.

⁽⁴⁸⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (non come alternativa autonoma, ma inclusa negli obblighi di presentarsi), LV, MT, NL, PL, SE ([studio REM](#), 2022, *op. cit.*, nota [39](#)). Questa pratica è prevista anche in Norvegia e Slovenia.

⁽⁴⁹⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR (arresti domiciliari), HR, IE, IT, LV, NL, SE ([studio REM](#), 2022, *op. cit.*, nota [39](#)). Questa pratica è in uso anche in Norvegia e in Slovenia. Inoltre l'Italia riferisce di ricorrervi solo in preparazione al rimpatrio forzato.

⁽⁵⁰⁾ CZ, EE, EL, FI, FR (arresti domiciliari), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE ([Studio REM](#), 2022, *op. cit.*, nota [39](#)). Questa prassi è prevista anche in Slovenia, come requisito procedurale generale.

⁽⁵¹⁾ CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT ([studio REM](#), 2022, *op. cit.*, nota [39](#)). Questa pratica è in uso anche in Norvegia e in Slovenia.

Attuazione

In alcuni Paesi (ad esempio Polonia, Slovenia e Italia) costituisce già un **requisito procedurale generale**. La comunicazione dell'indirizzo è obbligatoria per ogni richiedente residente in qualsiasi Stato membro ai sensi del regolamento sulla procedura di asilo ⁽⁵²⁾ (APR), mentre ai sensi della [direttiva 2013/32/UE](#) è possibile ma non obbligatoria. In alcuni Paesi **funziona come un'AtD**, con l'obbligo per i TCN di comunicare tempestivamente il proprio indirizzo ed eventuali modifiche, in genere entro il giorno lavorativo successivo. Questa alternativa è solitamente combinata con altre AtD.

Sponsorizzazione da parte di un cittadino o di un soggiornante di lungo periodo



La sponsorizzazione da parte di un cittadino o di un soggiornante di lungo periodo è un'AtD in cui una persona responsabile (lo sponsor) fornisce alloggio, provvede a soddisfare le esigenze di base e garantisce il rispetto degli obblighi da parte della persona sponsorizzata ⁽⁵³⁾. Può essere richiesta dalle autorità fin dall'inizio o come condizione per il rilascio (in quest'ultimo caso non è un'AtD in senso stretto). Come prerequisito, gli sponsor sono controllati dalle autorità e dichiarati idonei dal punto di vista giuridico a svolgere questo ruolo.

Situazione negli Stati membri

La sponsorizzazione da parte di un cittadino o di un soggiornante di lungo periodo è prevista in Lituania ⁽⁵⁴⁾.

Programmi di gestione o supervisione della comunità



Consente all'interessato di soggiornare all'interno di una comunità a condizione che vi sia supervisione da parte delle autorità o di altri organismi od organizzazioni designati (ad esempio organizzazioni religiose o comunitarie). Questi programmi spesso includono servizi di gestione dei casi che forniscono orientamento nel processo di asilo o di rimpatrio, accesso all'assistenza legale e contatti con i servizi sociali. Il supervisore, che si tratti delle autorità o degli organismi designati, può effettuare controlli e visite regolari ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ [Regolamento \(UE\) 2024/1348](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE.

⁽⁵³⁾ La legislazione nazionale può prevedere ulteriori obblighi: ad esempio, lo sponsor può essere tenuto a dimostrare la disponibilità di un reddito sufficiente per agire in qualità di sponsor.

⁽⁵⁴⁾ Rete Odysseus, [Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU](#), pag. 92. Cfr. anche Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#), 2024. La Slovenia ha riferito che questa pratica non è più in uso.

⁽⁵⁵⁾ Il funzionario incaricato della supervisione dovrebbe essere una persona diversa da quella che adotta la decisione in materia di asilo/rimpatrio. Ciò contribuisce a creare un clima di fiducia e cooperazione nell'ambito del processo. Per maggiori informazioni su questo punto cfr. [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to Detention of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#), 2011.



Situazione negli Stati membri

I programmi di gestione o la supervisione della comunità sono utilizzati come AtD in due Stati membri ⁽⁵⁶⁾.

Attuazione

Il ricorso alla supervisione come AtD deve fare oggetto di attente considerazioni per evitare potenziali problemi in materia di diritti umani, in quanto può risultare invasivo a seconda del tipo e delle misure esecutive adottate. Pertanto è essenziale adattare la supervisione alle circostanze e alle esigenze individuali, dando priorità a metodi non coercitivi che pongano l'accento sul coinvolgimento e sul sostegno della comunità.

Sorveglianza elettronica



La sorveglianza elettronica consiste in soluzioni tecnologiche volte ad attenuare il rischio di fuga, evitando nel contempo la privazione individuale della libertà.

Il ricorso alla sorveglianza elettronica come AtD può assumere diverse forme, ad esempio mediante applicazioni dedicate, geolocalizzazione della persona o applicazione di dispositivi. Tali dispositivi monitorano l'ubicazione della persona e garantiscono il rispetto delle restrizioni alla circolazione e degli obblighi di presentarsi.

L'applicazione di dispositivi è una forma di sorveglianza elettronica che prevede il tracciamento costante della persona attraverso l'uso di dispositivi elettronici, come cavigliere/polsiere o dispositivi GPS.

Situazione negli Stati membri

L'uso della sorveglianza elettronica è allo studio in alcuni Stati membri. Alcune pratiche specificamente correlate alla sorveglianza elettronica attraverso la segnalazione della presenza sono descritte nella sezione «[Presentazione periodica alle autorità](#)» di cui sopra.

La pratica dell'applicazione di dispositivi è estremamente limitata nei paesi UE+ ⁽⁵⁷⁾.

Attuazione

Se è prevista l'applicazione di dispositivi, la legislazione nazionale deve contemplare misure di tutela fondamentali per regolamentare l'uso di tali dispositivi, anche garantendo che non interferiscano inutilmente con la libertà personale e non comportino alcun rischio per la salute della persona.

⁽⁵⁶⁾ CY, SE ([studio REM](#), 2022, *op. cit.*, nota [39](#)). Per quanto riguarda il Belgio, il programma ICAM, pur avvalendosi dei servizi di gestione dei casi, non comporta alcuna forma di supervisione. Cfr. il riquadro sulla «gestione dei casi» nell'[Orientamento 8](#).

⁽⁵⁷⁾ L'applicazione di dispositivi è solitamente associata a forme di trattenimento come gli arresti domiciliari (ad esempio in Lussemburgo), nel quale caso non può essere considerata un'AtD in senso stretto.



L'applicazione di dispositivi deve essere usata con cautela, dato il forte impatto che può avere sulle libertà personali e sulla vita privata. Il fatto di indossare un dispositivo di tracciamento può essere stigmatizzante, in quanto le persone sono contrassegnate come sospette o controllate. Ciò può suscitare sentimenti di vergogna, ansia e stress, con ripercussioni negative sulla salute mentale. In linea con il [principio dell'intervento minimo](#), questa misura restrittiva potrebbe essere applicata dopo aver preso in considerazione alternative meno invasive.

I principali vantaggi e svantaggi delle alternative al trattenimento

Premesso che il rischio di fuga rappresenta un problema con tutte le forme di AtD, la tabella seguente elenca ulteriori vantaggi e svantaggi per ciascuno dei tipi di AtD illustrati in questa sezione, senza alcuna pretesa di esaustività.

Tabella 1. I principali vantaggi e svantaggi delle AtD

Misura alternativa	Vantaggi principali	Svantaggi principali
Presentazione periodica alle autorità	<ul style="list-style-type: none">– Efficacia in termini di costi– Mantenimento della libera circolazione– Contatto regolare quale fattore che favorisce l'integrazione– Legami con la comunità– Garanzia dell'unità familiare	<ul style="list-style-type: none">– Oneri amministrativi
Costituzione di una garanzia finanziaria	<ul style="list-style-type: none">– Meno costosa del trattenimento– Minore impatto sulla vita della persona– Adatta ai soggiornanti di lungo periodo– Promozione dei legami con la comunità e dell'integrazione– Garanzia dell'unità familiare	<ul style="list-style-type: none">– Complessità amministrativa, anche nella determinazione dell'importo appropriato– Rischio di discriminazione sulla base dei mezzi finanziari– Difficoltà nell'emissione dei rimborsi– Rischio potenziale che il richiedente si indebiti e cada vittima della tratta di esseri umani
Obbligo di dimorare in un luogo designato	<ul style="list-style-type: none">– Garanzia dell'unità familiare– Idoneità in caso di minori– Promozione dell'integrazione e del sostegno della comunità– Meno costoso del trattenimento	<ul style="list-style-type: none">– Limitata disponibilità di strutture e/o personale adeguati– Costi associati all'ampliamento delle strutture– Potenziali problemi qualora la misura definisca un'area eccessivamente ristretta o una durata eccessivamente lunga



Obbligo di consegnare i documenti di viaggio o d'identità	<ul style="list-style-type: none"> – Facilità di attuazione – Riduzione degli oneri amministrativi – Supervisione semplificata dalla verifica dell'identità 	<ul style="list-style-type: none"> – Inefficacia nell'impedire i viaggi nel caso sia il solo provvedimento – Rischio di documenti fraudolenti – Disponibilità limitata di documenti validi – Rischio che il richiedente ottenga un nuovo passaporto o sia in possesso di ulteriori documenti di viaggio o d'identità
Obbligo di comunicare l'indirizzo	<ul style="list-style-type: none"> – Oneri amministrativi ridotti – Promozione dell'integrazione e dei legami con la comunità – Facilità di attuazione 	<ul style="list-style-type: none"> – Monitoraggio difficile se l'indirizzo cambia frequentemente
Programmi di gestione o supervisione della comunità	<ul style="list-style-type: none"> – Efficacia in termini di costi – Promozione dell'integrazione e dell'osservanza – Unità familiare – Rafforzamento dei legami con la comunità 	<ul style="list-style-type: none"> – Alta intensità di risorse per la gestione dei casi
Sponsorizzazione da parte di cittadini o soggiornanti	<ul style="list-style-type: none"> – Promozione dell'integrazione sociale e dei legami con la comunità – Efficacia in termini di costi – Responsabilizzazione delle persone 	<ul style="list-style-type: none"> – Onere per lo sponsor – Rischio di inadempienza – Incongruenze nel monitoraggio – Complessità amministrativa – Rischio di sfruttamento
Sorveglianza elettronica	<ul style="list-style-type: none"> – Efficacia in termini di costi (salvo l'applicazione di dispositivi) – Mantenimento della libera circolazione – Garanzia dell'unità familiare 	<ul style="list-style-type: none"> – Oneri amministrativi – Possibilità di malfunzionamento dei dispositivi elettronici – Possibilità di malfunzionamento, perdita del segnale o tracciamento impreciso dei dispositivi con conseguenti falsi allarmi.



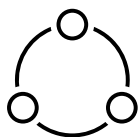
Orientamento 4

Le alternative al trattenimento devono rispettare le norme e i principi in materia di diritti fondamentali.

In linea con il considerando 33 RCD (2024), «[o]gni eventuale misura alternativa al trattenimento dovrebbe rispettare i diritti umani fondamentali dei richiedenti» ⁽⁵⁸⁾.

Oltre al diritto alla libertà [articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) ⁽⁵⁹⁾ e articolo 5 CEDU] e alla necessità di rispettare e tutelare la dignità umana (articolo 1 della Carta), possono essere interessati i principali diritti fondamentali di seguito elencati.

Rispetto del principio di non discriminazione



È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

(Articolo 21 della Carta; articolo 14 CEDU)

Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti



Le AtD devono rispettare la dignità della persona e non devono risultare né consistere in alcun modo in torture, pene o trattamenti inumani o degradanti.

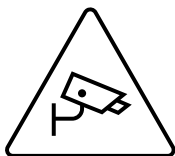
(Articolo 4 della Carta; articolo 3 CEDU)

⁽⁵⁸⁾ La direttiva rimpatri non menziona specificamente che le AtD devono rispettare i diritti fondamentali. Tuttavia essa richiama tale principio nel considerando 24 («La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.») e nell'articolo 1 («La presente direttiva stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo.»).

⁽⁵⁹⁾ Unione europea, [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), 26 ottobre 2012, 2012/C 326/02.



Rispetto del diritto alla vita privata



Le AtD non devono interferire arbitrariamente o illegalmente con la vita privata dell'interessato.

(Articolo 7 della Carta; articolo 8 CEDU)

Rispetto del diritto alla salute



Le AtD devono garantire il soddisfacimento delle esigenze sanitarie, anche in termini di salute mentale, evitando di ostacolare l'accesso ai servizi sanitari. Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute umana.

(Articolo 35 della Carta)

Rispetto del diritto alla vita familiare



L'applicazione delle AtD non dovrebbe impedire alle persone di mantenersi in contatto con la propria famiglia. Le AtD devono garantire che i minori e le persone che se ne occupano non vengano separati, tranne nei casi in cui tale separazione sia legittima, necessaria e proporzionata alle circostanze. Il diritto alla vita familiare comprende obblighi come garantire il sostegno emotivo, sociale e finanziario, tutelare l'unità familiare e promuovere un ambiente stabile e stimolante per tutti i membri della famiglia.

(Articolo 7 della Carta; articolo 8 CEDU; articolo 8 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) ⁽⁶⁰⁾)

Rispetto dell'interesse superiore del minore



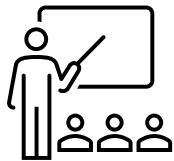
In qualsiasi decisione in materia di AtD, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente. Ciò significa considerare le esigenze fisiche, emotive e di sviluppo del minore e garantire che il suo benessere sia prioritario. Inoltre, gli Stati membri devono assicurarsi che il loro quadro giuridico nazionale preveda solide garanzie in materia di protezione dei minori.

(Articolo 24 della Carta; articolo 3 CRC)

⁽⁶⁰⁾ Assemblea generale dell'ONU, [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1577, pag. 3, 20 novembre 1989.



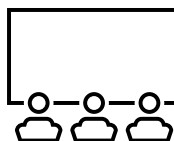
Rispetto del diritto all'istruzione



Le AtD non devono interferire con il diritto del minore all'istruzione. Ciò significa garantire che i minori abbiano accesso alla frequentazione scolastica e alle opportunità di istruzione senza interruzioni o discriminazioni.

(Articoli 14 e 24 della Carta; articolo 28 CRC; articolo 2 del protocollo addizionale alla CEDU ⁽⁶¹⁾)

Rispetto del diritto del minore all'informazione e alla partecipazione



L'applicazione delle AtD deve garantire il rispetto del diritto del minore all'informazione e alla partecipazione. Ciò significa garantire che un minore in grado di formarsi un'opinione propria riceva informazioni chiare e adeguate all'età sulla procedura delle AtD e che gli venga data l'opportunità di esprimere liberamente la propria opinione in tutte le questioni che lo riguardano, comprese le decisioni relative al suo collocamento o alla sua assistenza. L'opinione del minore deve essere tenuta in debita considerazione, in funzione della sua età e maturità. Il minore deve inoltre avere la possibilità di essere ascoltato in qualsiasi procedimento giudiziario o amministrativo relativo alla sua situazione, direttamente o per il tramite di un rappresentante o di un organo appropriato, conformemente alle procedure giuridiche nazionali.

(Articolo 24 della Carta; articolo 12 CRC)

Rispetto del diritto a un ricorso effettivo



Le persone sottoposte ad AtD devono avere la possibilità di chiedere un riesame giudiziario della decisione che limita i loro diritti (cfr. anche [Orientamento 9](#)).

(Articolo 47 della Carta; articolo 13 CEDU)

⁽⁶¹⁾ Consiglio d'Europa, [Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#), STCE 9, 20 marzo 1952.



Considerazioni relative alle procedure di frontiera

Diritti fondamentali nella procedura di asilo alla frontiera

L'APR stabilisce che **gli Stati membri devono istituire un meccanismo per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali** durante tutte le attività intraprese nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera ⁽⁶²⁾. Tra queste figurano le misure che comportano la privazione della libertà e le restrizioni alla libera circolazione, come previsto nel regolamento sugli accertamenti ⁽⁶³⁾. Il meccanismo dovrebbe inoltre integrare gli orientamenti completi forniti dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) ⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶²⁾ Considerando 71 e articolo 43, paragrafo 4, APR.

⁽⁶³⁾ [Regolamento \(UE\) 2024/1356](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, articolo 10, paragrafo 2, lettera a).

⁽⁶⁴⁾ Cfr. FRA, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#), 19 settembre 2024. In linea con gli orientamenti della FRA, il meccanismo dovrebbe essere pienamente indipendente, operativamente autonomo e avere il potere di agire di propria iniziativa. Dovrebbe monitorare sistematicamente e regolarmente tutte le attività svolte nel contesto degli accertamenti e della procedura di asilo alla frontiera, compreso il funzionamento dei meccanismi di indirizzamento, assicurando che tali attività siano condotte nel pieno rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili.



Decidere in merito alle alternative al trattenimento

Orientamento 5

Le alternative al trattenimento devono essere debitamente esaminate ed eventualmente escluse prima di ricorrere al trattenimento, in linea con i principi di necessità e proporzionalità.

Alternative al trattenimento come prima opzione

La legislazione dell'UE stabilisce che il **trattenimento dovrebbe essere l'ultima opzione**. Gli Stati membri devono esaminare in ogni singolo caso se vi siano misure meno restrittive, tra quelle disponibili, per conseguire gli stessi obiettivi (cfr. [Orientamento 6](#)). **Ciò significa che prima di applicare il trattenimento si devono prendere in considerazione, analizzare ed eventualmente escludere le AtD** ⁽⁶⁵⁾.

Dovrebbe pertanto esistere una presunzione a favore del diritto alla libertà e il ricorso alle AtD dovrebbe essere prioritario rispetto al ricorso al trattenimento: il diritto alla libertà è il principio per impostazione predefinita ⁽⁶⁶⁾ e può essere limitato solo in casi circoscritti e in circostanze giustificate, nella minore misura possibile.

Di conseguenza qualsiasi trattenimento obbligatorio, automatico o sistematico, ad esempio il trattenimento di gruppi specifici di persone sulla base della loro nazionalità ⁽⁶⁷⁾ o il trattenimento di una persona senza prima escludere le AtD, è illegale.

⁽⁶⁵⁾ Considerando 33 e articolo 10, paragrafo 2, RCD (2024). Analogamente, l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri stabilisce che il trattenimento ai fini dell'allontanamento è consentito solo se «nel caso specifico [non] possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive». Nella [raccomandazione \(UE\) 2017/2338 della Commissione](#), del 16 novembre 2017, che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (GU L 339 del 19.12.2017, pag. 83), questa disposizione è interpretata come «obbligo per ogni Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale alternative al trattenimento». Inoltre, il considerando 11 del regolamento sugli accertamenti prevede che il trattenimento può essere disposto salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive. L'articolo 44, paragrafo 2, AMMR stabilisce a sua volta che gli Stati membri possono trattenere un interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento «sulla base di una valutazione caso per caso della situazione dell'interessato e solo se il trattenimento è proporzionato e se non possono essere applicate efficacemente misure alternative meno coercitive». Si veda anche International Detention Coalition, [Immigration Detention as an Exceptional Measure of Last Resort](#), 2023.

⁽⁶⁶⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#), op. cit., nota 14, Guideline 2, punto 14, pag. 13.

⁽⁶⁷⁾ L'articolo 10, paragrafo 1, RCD (2024) chiarisce che gli Stati membri non possono trattenere un richiedente sulla base della sua nazionalità.



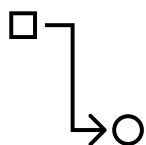
Obbligo di motivare la mancata applicazione delle alternative al trattenimento

Il principio del trattenimento come ultima opzione implica che ogni volta che le AtD non vengono applicate debbano essere fornite delle motivazioni. La mancanza di AtD disponibili non può costituire un motivo ragionevole per trattenere le persone (cfr. [Orientamento 3](#)).

Ciò è confermato da una nuova disposizione introdotta nella RCD (2024) secondo cui «il provvedimento di trattenimento **precisa le motivazioni** di fatto e di diritto sulle quali si basa, oltre **ai motivi per i quali non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive**» ⁽⁶⁸⁾.

Il criterio di necessità

Il trattenimento può essere applicato solo dopo aver debitamente considerato ed escluso la possibilità di applicare le AtD e solo una volta dimostrato che è **necessario** per perseguire l'obiettivo legittimo.



Il criterio di necessità esamina se il trattenimento è indispensabile e assolutamente essenziale per conseguire l'obiettivo legittimo di interesse generale in un caso specifico. Il trattenimento può essere ritenuto necessario, ad esempio, se sussiste un rischio comprovato di fuga o se sussistono preoccupazioni in materia di sicurezza nazionale. Il criterio di necessità consiste nel valutare se misure alternative possono raggiungere gli stessi obiettivi e si applica sia alla decisione iniziale di trattenimento sia a qualsiasi proroga successiva.

Il criterio di proporzionalità

Se il trattenimento è ritenuto necessario, occorre applicare il criterio di proporzionalità ⁽⁶⁹⁾.



Il criterio di proporzionalità richiede una valutazione che contemperi il danno causato dalla privazione della libertà con l'obiettivo perseguito nel singolo caso. Infatti, nel decidere se applicare il trattenimento, le autorità dovrebbero garantire che l'obiettivo legittimo nel singolo caso sia raggiunto senza andare oltre quanto strettamente necessario, conformemente al principio dell'intervento minimo.

Il criterio di proporzionalità si applica sia alla decisione iniziale di trattenimento sia a qualsiasi proroga successiva. Se la valutazione del criterio di proporzionalità dà esito negativo, il trattenimento non può essere disposto.

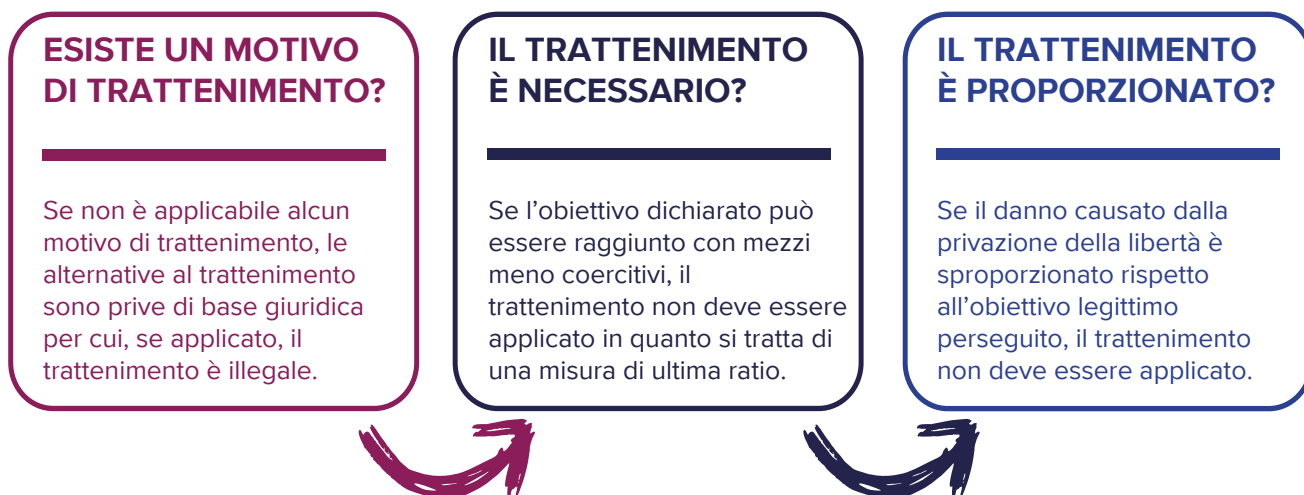
⁽⁶⁸⁾ Articolo 11, paragrafo 2, RCD (2024).

⁽⁶⁹⁾ Cfr. il considerando 22 RCD (2024), il considerando 13 della direttiva rimpatri, il considerando 11 del regolamento sugli accertamenti e l'articolo 44, paragrafo 2, AMMR.



Nel contesto del rimpatrio è considerato sproporzionato trattenere o continuare a trattenere una persona quando non vi sia una prospettiva concreta e ragionevole di allontanamento. Tale principio trova riscontro giuridico nell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva rimpatri secondo cui, quando non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento, il trattenimento non è più giustificato ⁽⁷⁰⁾. Se le circostanze iniziali che hanno portato all'applicazione del trattenimento non sussistono più, l'interessato deve essere rilasciato (cfr. [Orientamento 9](#) e [Orientamento 10](#)).

Figura 3. Prerequisiti per l'applicazione del trattenimento



⁽⁷⁰⁾ Cfr. anche CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, ECLI:EU:C:2011:268, punto 41. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).



Suggerimento pratico

Il criterio di necessità va valutato in base alle domande seguenti.

- Il trattenimento è indispensabile nel caso specifico o gli obiettivi perseguiti mediante il trattenimento possono essere raggiunti con misure meno coercitive?
- Esistono ragioni specifiche che rendono necessario il trattenimento?
- Esistono esigenze specifiche o circostanze individuali che precludono il trattenimento?

Il criterio di proporzionalità va valutato in base alle domande seguenti.

- Il trattenimento costituirebbe un danno sproporzionato per la persona alla luce delle sue esigenze specifiche o circostanze individuali?
- Il danno causato dal trattenimento è contemperato e giustificato rispetto agli obiettivi perseguiti con tale misura?
- È possibile raggiungere questi obiettivi con misure meno coercitive?

Orientamento 6

Le alternative al trattenimento devono basarsi su una valutazione caso per caso e tenere conto delle circostanze individuali e delle esigenze specifiche.

La valutazione individuale

Le AtD devono essere esaminate caso per caso, tenendo conto delle esigenze specifiche e delle circostanze individuali dell'interessato. Si tratta di un presupposto necessario per decidere il tipo di AtD da applicare e le relative caratteristiche, ad esempio la frequenza della presentazione.

Il principio della valutazione individuale è richiamato all'articolo 10, paragrafo 2, RCD (2024), secondo cui «[o]ve necessario e **sulla base di una valutazione caso per caso**, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo che non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive» ⁽⁷¹⁾. Analogamente, il considerando 6 e l'articolo 15 della direttiva rimpatri implicano una valutazione caso per caso prima di disporre il trattenimento di una persona. Di fatto, il trattenimento in preparazione del rimpatrio e/o per effettuare la procedura di allontanamento è ammissibile solo se nel caso specifico non possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive.

Durante la valutazione individuale del caso, le autorità competenti a emettere la decisione di trattenimento o ad applicare un'AtD devono prendere in considerazione **diversi elementi** nell'ambito dei criteri di necessità e di proporzionalità (cfr. [Orientamento 5](#)).

In particolare devono trovare un delicato **equilibrio** tra la garanzia dell'osservanza delle procedure di asilo o di rimpatrio e la tutela dei diritti e del benessere della persona.

Valutazione della conformità alla procedura e rischi di fuga

Nel valutare la conformità alla procedura l'autorità amministrativa e/o giurisdizionale può prendere in considerazione una serie di indicatori, come specificato di seguito.

⁽⁷¹⁾ In questo senso, si veda il considerando 33 RCD (2024), in cui si afferma chiaramente che «[l']obbligo di esaminare le misure alternative di cui sopra non dovrebbe pregiudicare il ricorso al trattenimento se tali misure alternative, compresi gli obblighi di residenza e di segnalazione, non possano essere applicate in maniera efficace».



Precedenti in termini di osservanza

Un'eventuale precedente mancata osservanza da parte della persona, senza alcun motivo giustificativo, di provvedimenti pregressi delle autorità o di AtD precedentemente imposte può essere un fattore che orienta la decisione verso il trattenimento.

Ad esempio, in una procedura di rimpatrio, la mancata osservanza di un precedente ordine di lasciare il territorio può rendere le autorità maggiormente propense ad applicare il trattenimento, in modo che la persona non possa evitare o ostacolare ancora una volta la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento. Tuttavia questa circostanza non deve essere considerata in modo automatico o isolato, bensì deve essere debitamente inquadrata nell'insieme delle circostanze individuali.

Viceversa, l'autorità amministrativa e/o giurisdizionale può decidere che il trattenimento non è necessario se la persona ha precedenti positivi in termini di osservanza.

Rischio di fuga

Tra gli elementi di inadempienza, il rischio di fuga svolge un ruolo significativo nell'*acquis* dell'UE. Come indicato nell'articolo 2, punto 11), RCD (2024), nel valutare il rischio di fuga le autorità dovrebbero generalmente accertare la sussistenza di motivi e circostanze specifici per ritenere che un richiedente possa deliberatamente fuggire ⁽⁷²⁾. La valutazione del rischio di fuga deve basarsi su **criteri oggettivi stabiliti dalla legislazione nazionale** e deve essere effettuata su base individuale. La sussistenza di tale rischio non dovrebbe essere desunta automaticamente dalla mancanza di documenti d'identità o di un indirizzo fisso, anche alla luce del fatto che la maggior parte dei richiedenti ne è priva.

In linea con il considerando 24 RCD (2024), «[n]ella valutazione globale della situazione individuale di un richiedente, una combinazione di vari fattori costituisce spesso la base per concludere che sussiste un rischio di fuga».

Gli indicatori che potrebbero essere utilizzati per valutare il rischio di fuga possono includere, a titolo esemplificativo: la cooperazione del richiedente con le autorità competenti o il rispetto dei requisiti procedurali; i legami del richiedente negli Stati membri; se la domanda di protezione internazionale è stata respinta in quanto abusiva o manifestamente infondata; gli impegni di lavoro o di studio; la partecipazione attiva a reti comunitarie o di sostegno. L'elevata frequenza di fuga dei TCN provenienti da determinati paesi di origine può costituire un indicatore supplementare per valutare questo rischio. Nella valutazione complessiva devono tuttavia essere presi in considerazione altri indicatori specifici della situazione individuale.

Analogamente, nel settore dei rimpatri, il rischio di fuga si riferisce alla sussistenza in un caso individuale di motivi specifici basati su criteri obiettivi definiti per legge per ritenere

⁽⁷²⁾ L'articolo 2, punto 12), RCD (2024) definisce la «fuga» come «l'azione per cui un richiedente asilo non rimane a disposizione delle competenti autorità amministrative o giurisdizionali, ad esempio lasciando il territorio dello Stato membro senza l'autorizzazione delle autorità competenti, per motivi che non sono indipendenti dalla volontà del richiedente». Analogamente, il considerando 23 recita: «... ricomprendervi sia un'azione deliberata, sia il fatto, che rientri nel controllo del richiedente, di non rimanere a disposizione delle autorità competenti, ad esempio lasciando il territorio in cui si è tenuti ad essere presenti».



che un TCN oggetto di una procedura di rimpatrio possa tentare la fuga ⁽⁷³⁾. In assenza di chiari criteri stabiliti nella direttiva rimpatri o nel regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera, spetta agli Stati membri definire chiaramente nel loro diritto nazionale i criteri oggettivi in base ai quali determinare tale rischio ⁽⁷⁴⁾.

Livello di collaborazione

Il livello di collaborazione dimostrato dall'interessato è un ulteriore elemento da prendere in considerazione quando si decide di applicare il trattenimento o un'AtD. La volontà espressa di non collaborare o la mancanza di una collaborazione fattiva possono infatti deporre a favore di una decisione di trattenimento. Anche in questo caso, la situazione non dovrebbe essere considerata isolatamente, ma piuttosto inquadrata nell'insieme delle circostanze individuali.

Valutazione dei fattori di vulnerabilità

La valutazione degli elementi di conformità alla procedura, dei rischi di fuga e del livello di collaborazione deve essere bilanciata da una valutazione delle vulnerabilità: fattori come le condizioni di salute, la presenza di persone a carico e l'età della persona devono essere attentamente considerati. Quanto sopra risulta dal considerando 21 RCD (2024), secondo cui tutte le decisioni che limitano la libertà di circolazione del richiedente devono tenere conto degli aspetti pertinenti della situazione individuale dell'interessato, comprese le sue esigenze di accoglienza particolari. In tal senso, le autorità sono tenute a **individuare** le persone che si trovano in una situazione di vulnerabilità e a **valutare** le loro specifiche esigenze di accoglienza e/o procedurali.



Strumenti EUAA correlati

Lo **strumento IPSN** mira a supportare le autorità e il personale specializzato nell'identificazione tempestiva delle persone con esigenze procedurali e/o di accoglienza particolari. Lo strumento può essere utilizzato in qualsiasi fase della procedura di asilo e del processo di accoglienza per individuare eventuali vulnerabilità esistenti o emergenti.

Lo **strumento SNVA** ha lo scopo di aiutare il personale specializzato a valutare le esigenze specifiche dei richiedenti e fornisce un quadro di riferimento per la valutazione e il supporto continui.

Gli Stati membri devono prestare particolare attenzione nel riconoscere e affrontare le esigenze specifiche delle persone che si trovano in una situazione di vulnerabilità ⁽⁷⁵⁾. I fattori di vulnerabilità da prendere in considerazione comprendono, ad esempio, se la persona è un minore (non accompagnato o meno), un genitore singolo con figli o una persona anziana, se ha una disabilità o eventuali affezioni mediche (di natura fisica o mentale) non compatibili con

⁽⁷³⁾ Articolo 3, punto 7), della direttiva rimpatri.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. anche CGUE, sentenza del 15 marzo 2017, [Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor e a.](#), C-528/15, EU:C:2017:213, punto 28. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).

⁽⁷⁵⁾ Cfr. l'articolo 24 RCD (2024) e l'articolo 3, punto 9), della direttiva rimpatri per le rispettive definizioni delle categorie di persone con esigenze particolari.



il trattenimento (comprese affezioni che richiedono trattamenti medici che non possono essere prestati in contesti di trattenimento) o se è eventualmente sopravvissuta alla tratta di esseri umani ⁽⁷⁶⁾, a torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, come la violenza di genere, mutilazioni genitali femminili, matrimoni infantili o forzati, o alla violenza commessa per motivi sessuali, di genere, razzisti o religiosi.

Trattenimento di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari

Il trattenimento di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari è ammissibile ai sensi della RCD (2024), in linea con i principi di necessità e proporzionalità, a meno che non si ritenga che metterebbe a grave rischio la loro salute fisica e mentale ⁽⁷⁷⁾.

Nel disporre il trattenimento devono essere messe in atto determinate garanzie, considerando che la privazione della libertà può essere particolarmente pregiudizievole per i richiedenti che si trovano in una situazione di vulnerabilità e può rischiare di aggravarne tali vulnerabilità, provocando ulteriori traumi e compromettendone la capacità di riprendersi e integrarsi.

Come indicato dall'articolo 10, paragrafo 3, RCD (2024), «[n]el trattenere un richiedente, gli Stati membri tengono conto di tutte le caratteristiche fisiche, le dichiarazioni o i comportamenti che indichino che tale richiedente ha esigenze di accoglienza particolari. Qualora la ... [valutazione delle vulnerabilità] non sia stata ancora completata, essa è completata senza indugio e i suoi risultati sono tenuti in considerazione nel decidere se mantenere il trattenimento o se le condizioni di trattenimento debbano essere modificate» (cfr. [Orientamento 9](#)).

Ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari gli Stati membri devono inoltre assicurare controlli periodici e un sostegno adeguato tenendo conto della loro particolare situazione, anche dal punto di vista della salute fisica e mentale ⁽⁷⁸⁾.

In tutti i casi che interessano richiedenti con esigenze particolari devono essere preferite le AtD al fine di garantire il loro benessere, fornire il supporto necessario e tutelare i loro diritti fondamentali. Considerazioni specifiche relative ai minori sono illustrate nell'[Orientamento 7](#).

⁽⁷⁶⁾ Il principio della non sanzionabilità delle vittime di tratta di esseri umani garantisce che le persone che sono state oggetto di tratta o rischiano di esserlo non siano penalizzate per reati commessi con la coercizione e senza il loro consenso. Ai sensi della nuova [direttiva anti-tratta dell'UE](#), le vittime di tratta non devono essere punite per attività connesse alla loro situazione e devono ricevere il sostegno necessario a favorire la loro ripresa e la loro integrazione. Quando sono applicabili sulla base di altri motivi di trattenimento, le AtD devono essere attentamente concepite per evitare ulteriori danni o stigmatizzazione. Esse dovrebbero facilitare l'accesso ai servizi di protezione, recupero e assistenza, in linea con le esigenze specifiche della persona. Cfr. anche Giammarino M.G., relatore speciale sulla tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini, [The importance of implementing the non-punishment provision: the obligation to protect victims](#), 2020.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. articolo 13, paragrafo 1, RCD (2024). Alcuni Stati membri vietano esplicitamente nella loro legislazione nazionale il trattenimento di specifiche categorie di persone che si trovano in una situazione di vulnerabilità, quali i minori, le donne in gravidanza e i sopravvissuti alla tratta di esseri umani e alla tortura. In Italia, ad esempio, il [decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142](#) vieta di trattenere coloro le cui condizioni di salute o di vulnerabilità non sono compatibili con il trattenimento, così come i minori.

⁽⁷⁸⁾ Articolo 13, paragrafo 1, RCD (2024).



**Corte EDU, *Thimothawes/ Belgio*, 2011 ⁽⁷⁹⁾**

El TEDH señaló que las decisiones generales o automáticas de internar a solicitantes de asilo sin una evaluación individual de sus necesidades especiales podrían plantear un problema en virtud del artículo 5, apartado 1, del CEDH.

Applicazione del principio dell'intervento minimo

La valutazione individuale deve anche determinare quale tipo di AtD disponibile (o di loro combinazione) sia **più appropriato** alle circostanze individuali e alle esigenze specifiche dell'interessato.

A tal fine, le autorità dovrebbero tenere conto del principio dell'intervento minimo, che impone di adottare la misura **meno invasiva possibile** ⁽⁸⁰⁾ tra quelle che possono essere efficacemente applicate. Infatti le AtD possono variare notevolmente in termini di livello di coercizione. Alcune di esse possono imporre restrizioni maggiori alla libertà personale, come l'obbligo di presentarsi periodicamente, mentre altre possono essere meno restrittive, come la supervisione della comunità. Come chiarito dalla CGUE, questa «**gradazione [...] va dalla misura meno restrittiva per la libertà dell'interessato [...] alla misura che maggiormente limita la sua libertà**» ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ Corte EDU, sentenza del 4 aprile 2017, *Thimothawes/Belgio*, n. 39061/11, punto 73, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003906111. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).

⁽⁸⁰⁾ Bustamante J., *Relazione del relatore speciale sui diritti umani dei migranti*, A/65/222, 2010, punto 92, lettera a), e punto 95; Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration*, 2012, punto 79; UNHCR, *Detention Guidelines*, *op. cit.*, nota 14, Guideline 4.3, punto 39.

⁽⁸¹⁾ CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, ECLI:EU:C:2011:268, punto 41. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).





Figura 4. Esempio di scala progressiva del livello restrittivo delle misure



La figura rappresenta una possibile scala progressiva di misure, dalla più restrittiva (in basso) alla meno restrittiva (in alto). Tale scala è puramente indicativa, in quanto l'effettivo livello delle restrizioni è determinato dagli obblighi imposti nel caso specifico. Ad esempio, presentarsi con una bassa frequenza può essere meno restrittivo che soggiornare in un centro semi-aperto. Viceversa, presentarsi con una frequenza elevata può essere più restrittivo che soggiornare in un centro aperto.

Considerazione relative al tipo, alla durata e all'impatto

L'AtD più appropriata non è solo quella meno invasiva, ma anche quella che meglio si adatta al caso specifico, tenendo conto delle circostanze individuali e dei fattori di vulnerabilità. Nel selezionare l'AtD più appropriata le autorità devono prestare particolare attenzione a diversi elementi, tra cui quelli riportati di seguito.

- **Tipo di AtD in relazione al gruppo destinatario**

Indica la natura dell'alternativa, se prevede obblighi di presentarsi, controlli periodici, la designazione di una residenza o la supervisione della comunità. Ad esempio, per i minori non accompagnati o separati dalla famiglia sono più adatte strutture di accoglienza a carattere familiare, mentre per le famiglie sono più adatti gli appartamenti o le strutture dedicate.

- **Durata dell'AtD**

Le restrizioni a lungo termine dovrebbero essere evitate a meno che non siano necessarie nelle circostanze individuali e dovrebbero essere soggette a regolare



riesame giudiziario. In linea di principio, più lunga è la durata, meno restrittive dovrebbero essere le AtD. Il termine dell'AtD imposta dovrebbe sempre essere rispettato.

- **Impatto sulla persona**

Si riferisce all'impatto delle AtD sulla vita della persona, compresa la sua capacità di rispettare gli obblighi, lavorare, accedere all'istruzione, ricevere assistenza sanitaria e mantenere i legami familiari e comunitari.

Calibrazione degli obblighi

Nell'applicare l'AtD al singolo caso, le autorità devono anche adeguare gli obblighi previsti, in modo da garantire che siano compatibili con la situazione della persona. I tempi e la frequenza di presentazione dovrebbero essere flessibili e prendere in considerazione, tra l'altro, l'orario di lavoro della persona e le sue condizioni di salute. Ad esempio, presentarsi di persona può non essere appropriato per i richiedenti con minorazioni fisiche, per i quali può essere più idonea la presentazione tramite mezzi elettronici. Per le persone che lavorano o hanno figli da accudire, l'obbligo di soggiornare in un'area designata può essere più adatto rispetto all'obbligo di presentarsi.

Le disposizioni AtD dovrebbero essere riesaminate periodicamente per valutare il persistere della loro necessità e proporzionalità, apportando gli adeguamenti necessari sulla base di eventuali cambiamenti della situazione o delle vulnerabilità della persona (cfr. anche [Orientamento 9](#)).

Notifica delle decisioni

La decisione di applicare le AtD deve essere notificata tempestivamente e per iscritto all'interessato. La notifica scritta funge da documento ufficiale cui possono fare riferimento sia la persona sia le autorità competenti. Fatta salva la legislazione nazionale, la notifica deve essere trasmessa in un formato accessibile alla persona, tenendo conto di eventuali barriere linguistiche o di alfabetizzazione. Deve includere una spiegazione dettagliata delle ragioni per cui specifiche AtD sono necessarie e menzionare le problematiche o i fattori specifici alla base della valutazione del profilo di rischio della persona, come ad esempio i precedenti in termini di osservanza. Inoltre deve fornire informazioni chiare sul **diritto a un ricorso effettivo** (cfr. [Orientamento 4](#)), con istruzioni su come avviare tale procedura, richiedere assistenza legale e presentare ulteriori informazioni o prove da sottoporre a riesame. I ritardi nella notifica possono pregiudicare la capacità della persona di impugnare la decisione sulle AtD (cfr. [Orientamento 9](#)).

Buona pratica

La notifica dovrebbe includere i recapiti di un punto di contatto designato presso le autorità preposte all'immigrazione o all'asilo, al quale l'interessato può rivolgere qualsiasi domanda o problema in merito alla decisione sulle AtD.



Riepilogo pratico

Quando si applicano alternative è necessario osservare le tre fasi principali riportate di seguito.

1. Svolgimento di una valutazione personalizzata dei rischi

Deve essere svolta una valutazione dei rischi per determinare la probabilità che la persona non rispetti i requisiti procedurali e/o tenti la fuga. Si tratta di esaminare il fascicolo del singolo caso e, se necessario, di condurre un colloquio con la persona per poter comprendere a fondo la sua storia. Durante la valutazione dei rischi le autorità non devono limitarsi a esaminare gli indicatori di inadempienza o di rischio di fuga (ad esempio i precedenti in termini di osservanza di AtD pregresse e i precedenti/le prove in termini di fuga), ma devono anche considerare i fattori che possono ridurre tali rischi, tra cui i legami familiari, le relazioni all'interno della comunità e l'impegno nel lavoro o nello studio. Si deve tenere conto anche della motivazione della persona e della sua volontà di collaborare con le autorità e di osservare gli obblighi imposti dalle AtD. Tutte le informazioni raccolte dovrebbero aiutare le autorità a determinare le prospettive di mancata osservanza e il rischio di fuga. Questa valutazione è fondamentale per decidere il tipo e il livello appropriati di AtD e garantire che rispecchino il livello di rischio della persona. Anche nel caso in cui dalla valutazione dei rischi emerga un potenziale in termini di mancata osservanza o di rischio di fuga è necessario effettuare una valutazione delle vulnerabilità.

2. Svolgimento di una valutazione personalizzata delle vulnerabilità

La valutazione delle vulnerabilità deve essere effettuata in modo esaustivo e prendere in considerazione la salute fisica e mentale della persona, la sua situazione familiare, le esperienze passate e le sue esigenze specifiche. Deve tenere conto delle vulnerabilità, dei rischi e dei fattori che possono arrecare pregiudizio nonché dei fattori protettivi e della resilienza della persona e delle sue reti sociali e familiari. L'obiettivo è quello di ottenere una comprensione più approfondita delle esigenze uniche della persona e di sviluppare un approccio olistico per affrontarle.

Nei casi che coinvolgono minori, in particolare non accompagnati (cfr. [Orientamento 7](#)), nel processo di valutazione individuale devono essere integrate garanzie specifiche in materia di protezione dei minori. A queste si ascrive garantire che tutte le azioni siano nell'interesse superiore del minore, come richiesto dalle norme nazionali e internazionali. Per i minori non accompagnati deve essere nominato un tutore legale/adulto responsabile che ne sostenga e tuteli i diritti durante tutta la procedura. La valutazione dovrebbe essere svolta secondo modalità consone al minore, tenendo conto dell'età, del grado di maturità e delle esigenze specifiche di quest'ultimo. Inoltre l'opinione del minore deve essere tenuta in debita considerazione, in base alla sua età e al suo livello di comprensione.

La valutazione deve essere effettuata da professionisti qualificati in grado di individuare potenziali vulnerabilità, ad esempio disturbi da stress post-traumatico, disabilità fisiche e altre condizioni di salute.



3. Adeguamento delle AtD al singolo caso

Sulla base delle valutazioni delle vulnerabilità e dei rischi, le autorità devono determinare le AtD più appropriate nel caso specifico. Questo processo deve tenere conto di numerosi elementi, tra cui il rispetto del [principio dell'intervento minimo](#).

Le autorità dovrebbero adeguare ulteriormente gli obblighi imposti dall'AtD in modo che corrispondano alla capacità della persona di rispettarli e siano compatibili con la sua situazione. I tempi e la frequenza della presentazione dovrebbero essere flessibili, in modo da poterli adattare alla routine quotidiana e alle condizioni di salute della persona.

Integrando nel regime delle AtD servizi di supporto, come consulenza, sostegno psicosociale, cure mediche e assistenza legale è possibile rispondere esaustivamente alle esigenze della persona (cfr. anche [Orientamento 8](#)). Inoltre le disposizioni relative alle AtD dovrebbero essere riesaminate per valutare il persistere della loro necessità e proporzionalità, apportando gli adeguamenti necessari sulla base di eventuali cambiamenti della situazione o delle vulnerabilità della persona (cfr. anche [Orientamento 9](#)).

La misura prescelta dovrebbe infine trovare un equilibrio tra il rispetto delle procedure di asilo o di rimpatrio e la riduzione al minimo dell'impatto sulla libertà e sulla vita quotidiana della persona.



Considerazioni relative alle procedure di frontiera

Integrazione degli esiti degli accertamenti nelle valutazioni dei rischi e delle vulnerabilità

È essenziale integrare le risultanze preliminari del processo di accertamento nelle valutazioni dei rischi e delle vulnerabilità effettuate durante le procedure di frontiera. Ciò contribuisce a evitare ulteriori colloqui non necessari e la «rivittimizzazione» delle persone in una situazione di vulnerabilità, che può verificarsi quando persone che hanno subito traumi o sofferenze sono sottoposte a interrogatori ripetuti o a procedure invasive che possono innescare ricordi di traumi passati. La rivittimizzazione non solo aggrava il disagio psicologico della persona, ma intacca anche la sua fiducia nelle autorità e nel sistema di protezione in generale.

Per garantire un processo efficiente, i risultati dei primi controlli dello stato di salute e delle vulnerabilità effettuati durante gli accertamenti dovrebbero essere prontamente condivisi con le autorità competenti responsabili dell'adozione di decisioni in materia di trattenimento o di AtD. Disporre dei suddetti risultati consente loro di basarsi su informazioni già acquisite, piuttosto che riprendere il processo di valutazione da zero.



È fondamentale che la condivisione delle informazioni sia coordinata e si rivolga specificamente alle autorità coinvolte nelle varie fasi del processo o agli altri soggetti incaricati di prendere decisioni specifiche in merito al singolo caso. La condivisione delle informazioni deve essere conforme al regolamento generale sulla protezione dei dati ⁽⁸²⁾ per garantire che i dati personali siano trattati in modo lecito, sicuro e nel rispetto della vita privata della persona. Prima di condividere i dati personali è d'obbligo mantenere una stretta riservatezza e ottenere il consenso della persona, laddove opportuno.

Procedure di frontiera e richiedenti con esigenze specifiche

Se la persona ha esigenze di accoglienza particolari che non possono essere soddisfatte alla frontiera, lo Stato membro ha l'obbligo di autorizzare l'ingresso e di indirizzare la persona verso la procedura appropriata. È opportuno fornire ai richiedenti individuati come persone che necessitano di garanzie procedurali particolari un sostegno adeguato così da garantire un accesso reale ed effettivo alle procedure ⁽⁸³⁾. Il sostegno necessario nell'ambito delle procedure di frontiera deve essere determinato attraverso valutazioni individuali e può includere, ad esempio, l'accesso a cure mediche specialistiche, per esempio un sostegno psicologico e psicosociale per le persone con traumi o altri problemi di salute mentale.

Inoltre potrebbe comprendere anche la fornitura di un alloggio adeguato alle esigenze delle persone in una situazione di vulnerabilità ⁽⁸⁴⁾, la garanzia della disponibilità di interpreti, dell'assistenza legale e/o di tutori legali a seconda delle necessità, o l'offerta di strutture e servizi a misura di famiglia adattati alle famiglie con minori, tra cui misure di protezione dei minori, l'accesso all'istruzione e un'assistenza sanitaria adeguata (cfr. anche [Orientamento 7](#)). Le procedure di frontiera non dovrebbero essere applicate se non è possibile fornire un sostegno adeguato.

La valutazione individuale nelle procedure di frontiera

Occorre tenere presente che durante la procedura di asilo alla frontiera, come definita nell'APR, i richiedenti saranno tenuti a soggiornare nei luoghi in cui si svolge tale procedura (quindi alla frontiera o in prossimità della stessa ovvero all'interno del territorio, a seconda di dove si trovano tali luoghi). Tale obbligo di soggiorno in un determinato luogo si basa sull'articolo 9 RCD (2024).

⁽⁸²⁾ [Regolamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

⁽⁸³⁾ Considerando 20 APR.

⁽⁸⁴⁾ Articolo 24 RCD (2024). Per esempio, una persona con mobilità limitata potrebbe aver bisogno di un alloggio accessibile, di un mezzo di trasporto o di attrezzature mediche speciali.



In una procedura di asilo alla frontiera può essere difficile valutare il rischio di fuga per i richiedenti appena arrivati, in quanto gli indicatori possono essere limitati. Gli Stati membri potrebbero non disporre di informazioni sufficienti sulla persona, in particolare in considerazione del breve lasso di tempo concesso per la valutazione. Sebbene la responsabilità di determinare le AtD applicabili spetti esclusivamente agli Stati membri, la collaborazione attiva del richiedente svolge un ruolo cruciale. Il fatto che i richiedenti siano informati in merito al processo e incoraggiati a condividere le informazioni personali pertinenti può aiutare in modo significativo lo Stato membro a effettuare una valutazione più accurata delle AtD, adattata alla situazione dei richiedenti stessi.

All'inizio della procedura di rimpatrio alla frontiera deve essere effettuata una nuova valutazione per stabilire se il trattenimento rimane applicabile, tenendo anche conto del fatto che tale provvedimento può essere mantenuto solo se sussiste una prospettiva ragionevole di allontanamento e se si provvede all'espletamento diligente delle relative modalità ⁽⁸⁵⁾. Se tali condizioni non sono soddisfatte o cessano di applicarsi, il trattenimento non è più applicabile e la persona deve essere rilasciata [cfr. anche ([Orientamento 10](#))].

I TCN che sono stati trattenuti durante la procedura di asilo alla frontiera possono rimanere in stato di trattenimento durante la procedura di rimpatrio alla frontiera se le autorità nazionali sono in grado di dimostrare che le prescrizioni in materia di trattenimento sono ancora in vigore e che non sono sorte nuove circostanze, in particolare quelle specifiche del contesto di rimpatrio (ad esempio non vi sono prospettive ragionevoli di allontanamento) che potrebbero incidere sulla valutazione in ogni singolo caso.

Viceversa, se un'AtD è stata applicata durante la procedura di asilo alla frontiera e il richiedente l'ha rispettata, ci si dovrebbe aspettare che la stessa misura possa essere sufficiente durante la procedura di rimpatrio alla frontiera. Tuttavia occorre tenere conto del fatto che in alcuni casi è probabile che il rischio di fuga aumenti dopo il rigetto della domanda di protezione internazionale. Pertanto questo rischio deve essere valutato attentamente all'inizio della procedura di rimpatrio alla frontiera.

Orientamento 7

Le alternative al trattenimento devono essere applicate, di norma, ogniqualvolta si prenda in considerazione il trattenimento di minori, in linea con il principio dell'interesse superiore del minore.

⁽⁸⁵⁾ Articolo 5, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.



Il quadro giuridico dell'UE

La legislazione dell'UE riconosce che i minori, di norma, non dovrebbero essere trattenuti ⁽⁸⁶⁾ e che il trattenimento è una misura di ultima ratio consentita solo in circostanze eccezionali ⁽⁸⁷⁾. La RCD (2024) sottolinea inoltre che gli Stati membri devono prendere in considerazione gli orientamenti forniti dalla CRC ⁽⁸⁸⁾ quando si tratta di minori.

In particolare la RCD (2024) ha introdotto novità riguardanti le circostanze **eccezionali** in cui può avvenire il trattenimento di minori, che è possibile solo quando è nell'interesse superiore del minore, ad esempio qualora il genitore o chi principalmente si prende cura del minore accompagnato sia anch'esso trattenuto e sia nell'interesse superiore del minore rimanere con tale persona, oppure qualora il trattenimento tuteli il minore non accompagnato ⁽⁸⁹⁾.

I minori possono essere trattenuti solo in circostanze eccezionali, quando il trattenimento è ritenuto nell'interesse superiore del minore ⁽⁹⁰⁾.



[Guida pratica sull'interesse superiore del minore ^{\(91\)}](#)

Questa guida, intesa a supportare le autorità dei paesi UE+ nell'applicazione del principio dell'interesse superiore del minore, presenta gli elementi di base di tale principio, le garanzie pertinenti, indicazioni su come valutare l'interesse superiore nella pratica e gli indicatori di vulnerabilità e di rischio.

⁽⁸⁶⁾ Esiste un ampio consenso internazionale (ad esempio da parte del Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, del Comitato per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e del gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulla detenzione arbitraria) sul fatto che i minori non dovrebbero essere trattenuti per motivi legati all'immigrazione, indipendentemente dallo status giuridico/migratorio proprio o dei genitori, e che il trattenimento non è mai nel loro interesse superiore. Gli effetti negativi del trattenimento sui minori sono ben documentati e incontestabili. Indipendentemente dalla durata e dalle condizioni in cui sono trattenuti i minori, il trattenimento può avere un impatto profondo e negativo sulla loro salute e sul loro sviluppo. A livello internazionale, diverse iniziative mirano a porre fine al trattenimento dei minori migranti, esortando gli Stati a eliminare questa pratica. Cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#), 2018, Obiettivo 13, punto 29, lettera h); UNHCR, [Beyond Detention – A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014-2019](#), Obiettivo 1, revisione 1, 2024; Felipe González M., [relazione del relatore speciale sui diritti umani dei migranti – Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for those](#), 2020; Comitato delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, [Joint general comment No. 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return](#), 2017.

⁽⁸⁷⁾ Considerando 40 e articolo 13, paragrafo 2, RCD (2024); articolo 17, paragrafo 1, della direttiva rimpatri.

⁽⁸⁸⁾ Il considerando 40 RCD (2024) afferma che «[...] gli Stati membri dovrebbero tenere conto della dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 19 settembre 2016, dei pertinenti orientamenti autorevoli degli organi del trattato delle Nazioni Unite competenti per la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, nonché della giurisprudenza in materia».

⁽⁸⁹⁾ Articolo 13, paragrafo 2, RCD (2024).

⁽⁹⁰⁾ L'interesse superiore del minore è un principio fondamentale del diritto internazionale ed europeo, delineato nell'articolo 24 della Carta e nell'articolo 3 CRC. In base a tale principio, l'interesse superiore del minore è considerato preponderante in tutti gli atti che lo riguardano.

⁽⁹¹⁾ EASO, [Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo](#), febbraio 2019.



Garanzie rafforzate per i minori in stato di trattenimento

Nei casi eccezionali in cui un minore sia privato della libertà, oltre alle garanzie applicabili a tutte le persone in stato di trattenimento ⁽⁹²⁾ devono essere rispettate le condizioni seguenti.

- Occorre fare il possibile per rilasciare i minori trattenuti e collocarli in alloggi idonei ⁽⁹³⁾.
- Sono garantiti il diritto del minore all'istruzione ⁽⁹⁴⁾ e la possibilità di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative consone alla sua età ⁽⁹⁵⁾.
- Il minore non è mai trattenuto in carcere o in strutture utilizzate a fini di contrasto ⁽⁹⁶⁾.
- Alle famiglie trattenute dovrebbe essere fornita una sistemazione separata che ne garantisca l'intimità e sia adattata alle esigenze dei minori ⁽⁹⁷⁾.
- Il livello di vita deve essere adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore ⁽⁹⁸⁾.
- Il minore trattenuto ha accesso a mezzi di ricorso effettivi e alla rappresentanza legale gratuita ⁽⁹⁹⁾.

Inoltre, ai minori non accompagnati si applicano le disposizioni specifiche riportate di seguito.

- I minori non accompagnati dovrebbero essere alloggiati separatamente dagli adulti ⁽¹⁰⁰⁾.
- I minori devono essere ospitati, per quanto possibile, in istituti dotati di personale qualificato e di strutture consone alle esigenze di persone della rispettiva fascia di età e separatamente in base al genere ⁽¹⁰¹⁾.

⁽⁹²⁾ Le garanzie applicabili a tutti i richiedenti o TCN trattenuti si applicano anche ai minori, compreso il fatto che il trattenimento deve essere il più breve possibile e che il relativo provvedimento deve essere sempre emesso per iscritto, specificando i motivi di fatto e di diritto su cui si basa, nonché la sua durata. Inoltre deve essere nominato in tutti i casi un tutore legale o un adulto responsabile, indipendentemente dal fatto che si applichi il trattenimento o un'AtD. Tale nomina è essenziale per garantire che i minori possano presentare una domanda o impugnare un provvedimento di trattenimento in modo efficace. L'obbligo di nominare un tutore non è subordinato allo stato di trattenimento, ma è una garanzia obbligatoria per tutelare i diritti giuridici del minore e garantire un trattamento equo durante l'intero processo.

⁽⁹³⁾ Articolo 13, paragrafo 2, RCD (2024); articolo 17, paragrafi 1 e 4, della direttiva rimpatri.

⁽⁹⁴⁾ Conformemente all'articolo 16 RCD (2024).

⁽⁹⁵⁾ Articolo 13, paragrafo 2, RCD (2024); articolo 17, paragrafo 3, della direttiva rimpatri.

⁽⁹⁶⁾ Articolo 13, paragrafo 2, RCD (2024).

⁽⁹⁷⁾ Articolo 13, paragrafo 4, RCD (2024).

⁽⁹⁸⁾ Articolo 26, paragrafo 1, RCD (2024).

⁽⁹⁹⁾ Articolo 29 RCD (2024); articolo 13 della direttiva rimpatri.

⁽¹⁰⁰⁾ Articolo 13, paragrafo 3, RCD (2024) e articolo 17, paragrafi 4 e 5, della direttiva rimpatri.

⁽¹⁰¹⁾ Articolo 13, paragrafo 3, RCD (2024) e articolo 17, paragrafo 4, della direttiva rimpatri.

**Corte EDU, Rahimi/Grecia** ⁽¹⁰²⁾

Nel caso di specie, la Corte EDU ha sottolineato che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), CEDU, occorre prestare particolare attenzione alle AtD per le persone o i gruppi in situazioni di vulnerabilità, al fine di garantire che qualsiasi trattenimento avvenga in buona fede e senza arbitrarietà. **La Corte ha esplicitamente statuito che nel caso di minori non accompagnati debbano essere prese in considerazione le AtD.** Ciò sottolinea l'obbligo delle autorità di dare priorità alle misure di custodia non detentiva e di effettuare valutazioni approfondite e personalizzate di ciascun caso, garantendo l'applicazione delle misure più appropriate e meno restrittive.

**Corte EDU, Kanagaratnam e altri/Belgio** ⁽¹⁰³⁾

La Corte ha rilevato che, collocando i minori in una struttura chiusa, le autorità belghe li esponevano a stati d'ansia e compromettevano il loro sviluppo, il che equivale a un trattamento inumano e degradante in violazione dell'articolo 3. Ha inoltre stabilito che, trattenendoli in condizioni destinate agli immigrati clandestini adulti, le autorità non tutelavano il diritto dei minori alla libertà, violando l'articolo 5, paragrafo 1.

Alternative al trattenimento per i minori non accompagnati e separati dalla famiglia

Gli Stati membri devono prendere in considerazione AtD che sostengano l'interesse superiore del minore e diano priorità al suo benessere, anche collocando i minori in ambienti sicuri.

Le opzioni di alloggio potrebbero includere, ad esempio, il collocamento in centri di accoglienza specializzati, l'affidamento oppure opzioni basate su strutture comunitarie in cui i minori ricevono cure e protezione adeguate (cfr. [Orientamento 3](#)). In pratica, i luoghi in cui sono ospitati i minori soggetti ad AtD e i minori non soggetti ad AtD possono essere gli stessi: la differenza principale è la presenza di un **motivo di trattenimento** (cfr. [Orientamento 1](#)).

Soprattutto, quando si attuano AtD un approccio unico e indifferenziato è inefficace. È fondamentale adottare una strategia personalizzata, valutando la situazione di ciascun minore e garantendo che le misure scelte rispondano efficacemente alle sue esigenze specifiche e tutelando nel contempo i suoi diritti. Le valutazioni individuali dovrebbero essere effettuate da squadre multidisciplinari, tra cui psicologi dell'infanzia, assistenti sociali ed esperti giuridici, in modo da garantire un approccio olistico.

Dovrebbero essere disponibili varie soluzioni e molto spesso si dovranno combinare alternative diverse per soddisfare al meglio le esigenze culturali e linguistiche di ciascun

⁽¹⁰²⁾ Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, [Rahimi/ Grecia](#), n. 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708. Sintesi disponibile nella [banca dati della giurisprudenza dell'EUAA](#).

⁽¹⁰³⁾ Corte EDU, sentenza della Sezione del 13 dicembre 2011, [Kanagaratnam e altri/Belgio](#), n. 15297/09 (sentenza in francese). Un comunicato stampa è disponibile [in inglese](#).

minore. In tal senso, una gestione efficace dei casi è fondamentale per garantire il benessere del minore, indipendentemente dalla o dalle alternative scelte (cfr. [Orientamento 8](#)).

Per i minori non accompagnati e separati dalla famiglia, l'affidamento, compreso il collocamento presso una famiglia allargata o all'interno di reti comunitarie, offre un ambiente di tipo familiare e aiuta a stabilire relazioni di fiducia che possono ridurre la probabilità che i minori si dileguino. Le famiglie affidatarie devono ricevere il sostegno e la formazione necessari a rispondere alle esigenze specifiche del minore, compresa la gestione degli effetti delle esperienze migratorie, e per prevenire abusi e sfruttamento. In alcuni casi, gli adolescenti più grandi possono essere più adatti a soluzioni abitative indipendenti, come le famiglie il cui capofamiglia è un minore, dove un fratello o una sorella maggiore o un coetaneo assumono un ruolo di supervisione. Queste soluzioni dovrebbero essere soggette a un **sistema di monitoraggio rafforzato** per garantire un ambiente sicuro e favorevole. Anche il collocamento in appartamenti per gruppi potrebbe essere una soluzione per creare un ambiente favorevole e stimolante.

Altre AtD che possono integrare il collocamento potrebbero essere, ad esempio, la presentazione alle autorità o la consegna dei documenti, in base alle circostanze individuali.



Suggerimento pratico: accogliere i minori non accompagnati e separati dalla famiglia

Gli Stati membri dovrebbero stabilire flussi di lavoro e protocolli o rivedere quelli già in atto per garantire che l'interesse superiore del minore sia sistematicamente valutato e privilegiato in ogni fase della procedura delle AtD. Inoltre i sistemi di accoglienza per le AtD devono essere adattati per tenere conto dell'età, delle esigenze e delle vulnerabilità specifiche del minore, garantendo che questi fattori siano tenuti in considerazione e trattati in modo coerente durante l'intera procedura.

Di seguito sono riportati i principi fondamentali da osservare quando si organizza una sistemazione per minori non accompagnati e separati dalla famiglia.

- **Ridurre al minimo i cambiamenti di residenza.** Garantire che i minori rimangano in un ambiente stabile e continuino a frequentare la stessa scuola, a meno che un trasferimento non sia nel loro interesse superiore, per assicurare la continuità dell'assistenza.
- **Sistemare insieme familiari/fratelli e sorelle.** Quando possibile, i fratelli devono essere accolti insieme per favorire l'unità familiare.
- **Separare i minori dagli adulti non imparentati.** Per garantire la sicurezza, i minori dovrebbero essere alloggiati separatamente dagli adulti non imparentati, riducendo al minimo il rischio di influenze o contatti inappropriati.
- **Proteggere i minori da contatti esterni inappropriati.** Devono essere predisposte misure di tutela per proteggere i minori da interazioni inadeguate con persone estranee al loro ambiente assistenziale.



- **Predisporre condizioni di vita adeguate.** I minori devono avere accesso a condizioni di vita adeguate, che includano spazio sufficiente, libertà di movimento e opportunità di interazione positiva con i coetanei e altre persone.
- **Garantire supervisione e valutazioni periodiche.** Professionisti qualificati dovrebbero fornire valutazioni continue delle modalità di assistenza.
- **Dialogare con i minori.** I minori devono essere informati sulle modalità di accoglienza attraverso una comunicazione consona e le loro opinioni devono essere prese in considerazione nelle decisioni che li riguardano.
- **Offrire istruzione e attività ricreative.** L'accesso all'istruzione e alle attività ricreative è essenziale per lo sviluppo e il benessere dei minori. Queste attività devono essere adatte all'età e attente alle specificità culturali nonché aiutare i minori a continuare a imparare e a godere di una certa normalità nonostante la situazione.
- **Fornire l'assistenza sanitaria necessaria, compreso il sostegno psicosociale.** È fondamentale garantire ai minori l'accesso a servizi sanitari completi, anche relativamente alla salute mentale e psicosociale. Questa assistenza affronta gli impatti fisici ed emotivi delle loro esperienze e favorisce il loro benessere generale.

Una componente fondamentale dell'assistenza ai minori non accompagnati e separati dalla famiglia consiste nel cercare la famiglia ai fini del ricongiungimento familiare. Dovrebbero essere fatto il possibile **per localizzare immediatamente i familiari** e valutare il potenziale per un ricongiungimento sicuro. Se il ricongiungimento non è fattibile, si raccomanda un'assistenza basata su strutture comunitarie che rispetti il contesto culturale del minore e ne favorisca lo sviluppo.



[Guida pratica sulla ricerca della famiglia](#) ⁽¹⁰⁴⁾

Questa guida fornisce una serie di orientamenti e materiali di riferimento per supportare i paesi UE+ nella ricerca delle famiglie e contiene una mappatura delle pratiche attuali di ricerca della famiglia nei paesi UE+.

Alternative al trattenimento per le famiglie con minori

L'articolo 13, paragrafo 2, RCD (2024) stabilisce che «[d]i norma si ricorre ad alternative adeguate al trattenimento per le famiglie con minori, conformemente al principio dell'unità familiare. Tali famiglie sono collocate in alloggi adatti alle loro esigenze».

Le opzioni di alloggio più comuni per le famiglie comprendono strutture abitative collettive, come appartamenti appositi o centri familiari (cfr. [Orientamento 3](#)). Questi contesti consentono alle famiglie di rimanere insieme in un ambiente favorevole durante il trattamento dei loro casi di immigrazione o asilo. Anche i centri aperti possono essere un'opzione, soprattutto quando è possibile fornire un sostegno personalizzato in base alle esigenze particolari di ciascun minore. Questi centri devono garantire misure di sicurezza adeguate che proteggano le famiglie pur mantenendo un ambiente non restrittivo, mediante un equilibrio tra sicurezza e

⁽¹⁰⁴⁾ EASO, [Guida pratica sulla ricerca della famiglia](#), marzo 2016.



libertà per le persone che vi soggiornano. Fornire sostegno alla gestione dei casi in queste strutture è essenziale per aiutare le famiglie a orientarsi nelle procedure giuridiche e ad accedere ai servizi necessari, tra cui l'assistenza sanitaria, l'assistenza legale e altre risorse disponibili in seno alla comunità (cfr. [Orientamento 8](#)).

Altre AtD che possono integrare il collocamento potrebbero essere, ad esempio, la presentazione alle autorità o la consegna dei documenti, adattate ai membri adulti della famiglia o tenendo conto della famiglia nel suo complesso. Altre AtD per le famiglie includono sistemi di cauzione per garantire la conformità alle procedure di immigrazione o il rispetto degli obblighi di presentarsi, o sistemi in cui garanti o sponsor accettino di farsi carico della cura e della supervisione di una famiglia nella comunità.



Considerazioni relative alle procedure di frontiera

Procedure di frontiera e minori non accompagnati

I minori non accompagnati sono esentati dalla procedura di asilo alla frontiera, a meno che non rappresentino un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Nei casi eccezionali in cui un minore non accompagnato venisse indirizzato alla procedura di asilo alla frontiera e fosse applicata un'AtD, lo Stato membro è tenuto a garantire che possa essergli fornito tutto il sostegno necessario (ad esempio il collocamento in strutture appositamente progettate, l'accesso all'istruzione).



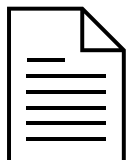
Attuare le alternative al trattenimento

Orientamento 8

Le alternative al trattenimento devono essere attuate nel modo più efficace possibile, con garanzie e procedure in essere per aumentare il tasso di conformità.

Determinare la o le AtD **più appropriate** da applicare in un caso concreto, prendendo in considerazione le circostanze individuali e le esigenze specifiche dell'interessato, non è sufficiente a garantire l'efficacia della misura. Durante l'attuazione delle AtD è necessario mettere in atto altre garanzie e procedure per aumentare la probabilità che le persone soggette alle AtD rispettino gli obblighi loro imposti ⁽¹⁰⁵⁾.

Rilascio della documentazione



I richiedenti protezione internazionale soggetti ad AtD devono essere muniti di una documentazione che attesti il loro status, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, RCD (2024) e dell'articolo 29, paragrafo 1, APR. Una disposizione analoga si applica a coloro che sono soggetti a procedure di rimpatrio. Il considerando 12 della direttiva rimpatrio specifica che i TCN il cui soggiorno è irregolare ma che non è ancora possibile allontanare dovrebbero essere muniti di un documento scritto che confermi la loro situazione, affinché possano provarla in caso di verifiche o controlli amministrativi. Il rilascio della documentazione è infatti un elemento chiave per evitare un nuovo trattamento o un nuovo trattenimento dell'interessato.

Accesso a condizioni di vita dignitose e accesso ai servizi



Come stabilito nella RCD (2024) ⁽¹⁰⁶⁾, tutti i richiedenti protezione internazionale devono avere accesso a un alloggio, quando necessario, e ai servizi fondamentali come l'assistenza sanitaria. Ciò vale anche per i richiedenti soggetti ad AtD. Infatti vi sono maggiori probabilità che le persone rispettino gli obblighi delle AtD se sono messi nella condizione di soddisfare le proprie esigenze. Ad esempio, coloro che hanno un alloggio stabile sono in una posizione migliore per rimanere in contatto con le autorità rispetto alle persone

⁽¹⁰⁵⁾ Consiglio d'Europa, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#) – *Practical Guide*, 2019.

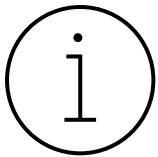
⁽¹⁰⁶⁾ Considerando 7 e 9 RCD (2024).



senza fissa dimora e alle persone indigenti. Coloro che non hanno accesso a condizioni di accoglienza dignitose possono espletare in modo meno costruttivo le procedure e sono più propensi a spostarsi in un altro Stato membro ⁽¹⁰⁷⁾.

In attesa del rimpatrio, le seguenti garanzie devono essere accordate specificamente ai TCN cui è stato concesso un termine per la partenza volontaria: unità del nucleo familiare, prestazioni sanitarie e accesso al sistema d'istruzione di base per i minori ⁽¹⁰⁸⁾.

Accesso alle informazioni



L'accesso alle informazioni consente all'interessato di comprendere le ragioni per cui è stato messo in atto un regime alternativo, i diritti e gli obblighi che deve rispettare e le conseguenze della mancata osservanza degli stessi. In tal senso, fornire informazioni adeguate, tempestive e aggiornate può migliorare la conformità alla o alle alternative applicate al trattenimento, contribuendo alla loro efficacia.

Sulla base della legislazione dell'UE ⁽¹⁰⁹⁾, le informazioni dovrebbero essere fornite per iscritto in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro e in una lingua che la persona possa comprendere. Se necessario, devono essere fornite anche oralmente o in forma visiva, ad esempio mediante video o pittogrammi, ed essere adattate alle esigenze individuali, ad esempio con un linguaggio consono ai minori. Quando necessario, si dovrebbe ricorrere al supporto di un interprete: è importante verificare la comprensione da parte della persona delle informazioni fornite, anche dando la possibilità di chiedere chiarimenti.

Le informazioni potrebbero essere fornite anche da terzi, comprese organizzazioni internazionali e/o della società civile (OSC) con competenze pertinenti in materia.

Accesso all'orientamento e all'assistenza legali



L'APR stabilisce che i richiedenti devono avere il diritto di consultare un consulente legale sugli aspetti relativi alla domanda in tutte le fasi della procedura amministrativa ⁽¹¹⁰⁾.

L'orientamento legale è diverso dall'assistenza legale e comprende la fornitura di indicazioni, l'assistenza e la spiegazione dell'intera procedura: diritti,

⁽¹⁰⁷⁾ International Detention Coalition, [There are alternatives](#), 2015.

⁽¹⁰⁸⁾ Articolo 14, paragrafo 1, della direttiva rimpatri.

⁽¹⁰⁹⁾ Articolo 5 RCD (2024). Analogamente, l'articolo 12 della direttiva rimpatri stabilisce che le informazioni sulle decisioni di rimpatrio devono essere fornite in forma scritta e indicare i motivi di fatto e di diritto e i mezzi di ricorso. Dovrebbe essere fornita una traduzione scritta o orale dei principali elementi della decisione in una lingua che il TCN comprende. Si vedano gli articoli 19 e 20 AMMR per le informazioni da fornire nel contesto delle procedure per la determinazione della competenza. Per le informazioni da fornire durante la procedura di accertamento, si vedano il considerando 38 e l'articolo 11 del regolamento sugli accertamenti.

⁽¹¹⁰⁾ Articolo 15, paragrafo 1, APR.



obblighi, norme relative alle diverse procedure, informazioni su come impugnare una decisione negativa. È gratuito e il richiedente dovrebbe essere informato della possibilità di richiederlo al più tardi al momento della registrazione. Gli Stati membri sono tenuti a fornire orientamento legale, anche in sessioni di gruppo, ai richiedenti che ne fanno richiesta ⁽¹¹¹⁾.

L'orientamento legale gratuito aiuta l'interessato a comprendere le ragioni dell'attuazione del regime alternativo, nonché le procedure applicabili e i potenziali percorsi per risolvere il suo caso. Di conseguenza aumenta le probabilità di osservanza degli obblighi imposti dalle AtD.

Durante la procedura d'impugnazione dell'esito della procedura di asilo o di rimpatrio, l'interessato, su richiesta, deve ricevere assistenza e rappresentanza legali gratuite ⁽¹¹²⁾. Ciò comprende la preparazione dei documenti, dell'impugnazione e la partecipazione all'udienza dinanzi all'organo di ricorso. La consulenza legale, sia essa orientamento, assistenza o rappresentanza, potrebbe essere fornita anche da terzi, tra cui organizzazioni internazionali e/o OSC e fornitori di servizi di assistenza legale con competenze in materia.

Verso un'efficace attuazione delle alternative al trattenimento

Gestione dei casi Un'attuazione efficace delle AtD si basa in larga misura sulla gestione dei casi, un approccio olistico e strutturato che fornisce un sostegno globale alle persone e che dovrebbe essere applicato durante l'intera procedura.

I funzionari incaricati dei casi lavorano per rispondere alle esigenze specifiche della persona nel contesto specifico. Essi tengono conto delle circostanze uniche della persona, compresi i suoi punti di forza, le sue vulnerabilità e i fattori di rischio.

In tal modo creano un rapporto di collaborazione con le persone e le famiglie e permettono loro di prendere decisioni basate su informazioni affidabili. Ciò migliora il benessere e sviluppa le capacità di risoluzione dei problemi degli interessati.

Risolvendo le questioni in sospeso e fornendo informazioni sulle risorse disponibili in seno alla comunità, i funzionari incaricati dei casi mettono le persone in condizione di orientarsi con sicurezza all'interno delle loro comunità. Ciò comprende la garanzia dell'accesso ai servizi, meccanismi di indirizzamento per rispondere a eventuali esigenze particolari, informazioni affidabili e consulenza legale su tutte le opzioni a disposizione della persona (compresa la consulenza in materia di rimpatrio), programmi di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione, nonché opzioni d'impugnazione delle decisioni negative e informazioni sulle conseguenze della mancata osservanza degli obblighi.

⁽¹¹¹⁾ Solo poche categorie di richiedenti sono escluse dall'orientamento legale, vale a dire coloro che: hanno presentato una prima domanda reiterata al solo scopo di ritardare o impedire il rimpatrio; hanno presentato una seconda domanda o un'ulteriore domanda reiterata; sono rappresentati da un legale.

⁽¹¹²⁾ Articolo 17, paragrafo 1, APR; articolo 13, paragrafo 4, della direttiva rimpatri.



Promuovere alti tassi di conformità attraverso una strategia incentrata sulla protezione significa rispettare i diritti e soddisfare le esigenze di base della persona, sostenere l'accesso alla documentazione e allo status formale e predisporre una risoluzione equa e tempestiva dei casi.



Individual Case Management (ICAM): esperienza del Belgio nella gestione dei casi

Il programma, istituito nell'ambito del dipartimento Alternative al trattenimento, mira a fornire assistenza («coaching») ai potenziali richiedenti in attesa di decisione in materia di rimpatrio che non sono in stato di trattenimento. Si tratta di famiglie con minori, migranti irregolari con indirizzo noto, TCN senza indirizzo noto intercettati dalla polizia e minori che soggiornano presso un parente. L'assistenza è offerta in contesti residenziali e in centri regionali separati in cui le persone sono invitate da un cosiddetto «coach» ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹³⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#), 2024.

**Formazione del personale**

Un'attuazione efficace delle AtD richiede personale qualificato che conosca le norme in materia di diritti fondamentali, le procedure di asilo e di rimpatrio, le leggi sull'immigrazione e le migliori pratiche di gestione delle misure di custodia non detentiva.

La formazione del personale non è solo un obbligo previsto dal CEAS, ma rappresenta anche una garanzia della qualità e della conformità del lavoro svolto nel quadro della protezione internazionale. Un concetto analogo, applicabile all'ambito del rimpatrio, deriva dalla strategia di gestione europea integrata delle frontiere, di cui il rimpatrio è una componente essenziale ⁽¹¹⁴⁾.

I funzionari competenti, tra cui la polizia, i funzionari di frontiera, le autorità per l'immigrazione e i giudici, dovrebbero ricevere una formazione esaustiva per garantire che siano in grado di prendere decisioni avvedute e di gestire i casi tenendo in debito conto il benessere dell'interessato.

Sperimentazione in progetti pilota

La sperimentazione in progetti pilota può essere un modo efficace in termini di costi per capire se le AtD selezionate sono efficaci (ad esempio in relazione a un particolare gruppo destinatario). Può offrire numerosi vantaggi, come specificato di seguito.

Attenuazione del rischio

La sperimentazione permette di individuare e attenuare i rischi potenziali prima di attuare una misura su scala reale. In questo modo si possono evitare errori che possono costare cari.

Valutazione della fattibilità

La sperimentazione di una versione su piccola scala di un progetto può aiutare a capire se questo è fattibile in condizioni specifiche e concrete e se può essere adattato ai contesti locali.

Ottimizzazione delle risorse

La sperimentazione può contribuire a determinare l'uso più efficiente delle risorse, garantendo che il tempo, il denaro e il lavoro siano investiti in modo oculato.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, articolo 3, paragrafo 1, lettera i), e paragrafo 2, articolo 9, paragrafi 1 e 4, articolo 10, paragrafo 1, lettere l) e w), e articolo 62, paragrafi 1, 2, 4 e 5.



Coinvolgimento dei portatori di interessi

Il coinvolgimento dei portatori di interessi, compresi i membri della comunità, gli enti pubblici e le OSC, è più facile in una fase pilota. Il loro riscontro può essere prezioso per perfezionare il progetto in modo da soddisfare meglio le esigenze e le aspettative di tutte le parti coinvolte.

Raccolta e analisi dei dati

La sperimentazione offre l'opportunità di raccogliere dati dettagliati e analizzare gli esiti. Questo approccio basato sull'evidenza può servire da base per il processo decisionale e dimostrare l'efficacia del progetto ai responsabili delle politiche e ai finanziatori.

Prova di scalabilità

La sperimentazione può rivelare se un'iniziativa è scalabile. Aiuta a comprendere le problematiche che potrebbero sorgere quando si estende il progetto a una popolazione più ampia o a diverse località geografiche.

Incidenza sulle politiche

I progetti pilota riusciti possono servire come casi di studio per influenzare il cambiamento delle politiche. La dimostrazione dell'efficacia delle AtD, ad esempio, può incoraggiare un'adozione e una riforma più ampie.

Istituzione di un meccanismo di reclamo e risposta

Le persone soggette ad alternative devono avere accesso tempestivo, in modo sicuro e riservato, a un meccanismo di reclamo e risposta efficace.

Valutazione di alternative al trattenimento

Un'attuazione efficace delle AtD richiede che gli Stati membri mettano in atto un meccanismo per valutare periodicamente l'efficienza e l'efficacia complessive del sistema e i suoi rischi potenziali. Infatti la valutazione delle AtD può servire a diversi scopi, tra cui verificare il corretto funzionamento delle AtD applicate; individuare i punti di forza e di debolezza, adottare azioni correttive ove necessario con l'obiettivo finale di migliorare il sistema; favorire e influenzare i cambiamenti a livello giuridico e delle politiche.

Per valutare l'efficacia delle AtD dovrebbero essere valutati regolarmente gli elementi che seguono.



Tasso di conformità

Calcolo della percentuale di persone che rispettano gli obblighi imposti da un'AtD, nonché dell'incidenza delle persone che commettono reati gravi mentre sono soggette ad AtD.

Tasso di fuga

Il tasso di fuga può essere suddiviso per tipo di AtD, con dati disaggregati per fascia d'età, genere, vulnerabilità, cittadinanza, paese di destinazione previsto ecc. Tali informazioni fornirebbero contributi preziosi per la valutazione dell'efficacia delle AtD.

Servizi di supporto

Valutazione dell'accessibilità, della disponibilità, della qualità e dell'uso dei servizi di supporto forniti alle persone, come l'assistenza legale, l'alloggio e i servizi sanitari.

Efficacia in termini di costi

Confronto dei costi delle AtD con quelli del trattenimento, compresi i costi finanziari e sociali a lungo termine per determinare se le alternative in atto offrono una soluzione sostenibile ed economica. Implica un esame delle risorse e dei costi (costo per persona soggetta ad AtD rispetto al costo per persona in stato di trattenimento, comprese le risorse amministrative, operative e umane, durata delle AtD rispetto alla durata del trattenimento).

Impatto sui diritti fondamentali

Valutazione se le AtD:

- rispettano la dignità umana e i diritti fondamentali;
- forniscono supporto e risorse adeguati;
- evitano la discriminazione e l'emarginazione.

Impatto sulla comunità

Valutazione dell'impatto delle AtD e di come vengono accolte dalla comunità ospitante. Ciò comprende determinare se le AtD:

- promuovono un senso di fiducia e la collaborazione tra la comunità e le persone;
- favoriscono la coesione sociale e riducono le tensioni;
- affrontano le problematiche e le idee errate sulla migrazione.



Raccolta e analisi dei dati

Dovrebbero essere raccolti sistematicamente dati quantitativi (ad esempio tassi di conformità, risparmi sui costi rispetto al trattenimento) e qualitativi (ad esempio esiti dei casi) sugli indicatori di cui sopra.

I dati possono essere raccolti e valutati attraverso fonti e mezzi diversi, ad esempio il riscontro delle persone soggette ad AtD, dei funzionari incaricati dei casi e di altri portatori di interessi (comprese le OSC coinvolte nell'attuazione delle AtD), colloqui, sondaggi e gruppi di discussione.

L'analisi di questi dati può migliorare la comprensione dei punti di forza e di debolezza del sistema, con l'obiettivo di accrescerne l'efficienza complessiva e, se necessario, di proporre modifiche al quadro giuridico e delle politiche che disciplina le AtD.

Esempio di progetto pilota sulle alternative al trattenimento

- **EPIM**, *[Alternatives to detention: building a culture of cooperation. Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland](#)*, luglio 2020. Secondo la valutazione, i tre progetti pilota hanno fornito servizi di gestione dei casi a 126 persone in condizione di immigrazione irregolare. L'86 % è rimasto coinvolto nel progetto, il 12 % ha abbandonato o è fuggito e il 2 % è stato sottoposto ad allontanamento forzato. Il 25 % ha ottenuto la risoluzione del caso, con un esito di migrazione permanente o temporanea ⁽¹¹⁵⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Secondo Frontex, la rappresentatività del campione utilizzato nei progetti pilota della durata di due anni è piuttosto bassa, non solo perché composto soltanto da 126 TCN, ma anche perché l'82 % dei partecipanti apparteneva a gruppi vulnerabili. Inoltre, sempre secondo l'analisi di Frontex, dopo due anni solo il 25,4 % dei migranti ha ottenuto un qualche tipo di risoluzione del caso, con un esito di migrazione permanente o temporanea. Di questo 25,4 % di casi risolti, il 16,6 % corrisponde a TCN che hanno ottenuto asilo, protezione internazionale o altri tipi di status di soggiorno temporaneo o permanente. Solo l'8,7 % è tornato volontariamente nei rispettivi paesi di origine. Questo numero, aggiunto al 2,4 % di coloro che sono stati sottoposti ad allontanamento forzato, porta a un totale pari all'11,1 % dei migranti effettivamente rimpatriati. Quindi, dopo due anni, è stato possibile rimpatriare solo l'11,1 % dei migranti, il 12 % è fuggito o ha abbandonato i progetti pilota, il 16,6 % ha ottenuto protezione internazionale o altre carte di soggiorno e il 60,3 % non ha ottenuto alcuna risoluzione del caso. Cfr. Frontex, *[Good Practices on Alternatives to Detention](#)*, 2024.



Considerazioni relative alle procedure di frontiera

In linea di principio, tutti i tipi di AtD possono essere utilizzati nel contesto delle procedure di frontiera. Tuttavia va notato che, nella pratica, alcune AtD possono essere più difficili da attuare a causa delle caratteristiche specifiche delle procedure di frontiera, come la finzione giuridica di non ingresso e il fatto che le procedure di frontiera si svolgono spesso in aree di difficile accesso. Ciò potrebbe complicare il coordinamento con le organizzazioni che collaborano alla gestione dei casi, in quanto queste potrebbero non operare nei luoghi di frontiera ⁽¹¹⁶⁾.

Per affrontare le potenziali difficoltà le autorità potrebbero dover combinare diverse AtD durante le procedure di frontiera. Ad esempio, il soggiorno in luoghi designati in prossimità della frontiera potrebbe essere combinato con altre misure quali la presentazione periodica. Inoltre gli Stati membri possono sviluppare sistemi integrati di gestione dei casi che consentano consultazioni periodiche sulle fasi procedurali, anche in ambienti difficili come gli aeroporti o le zone remote. In questi casi, il trasferimento dei richiedenti in luoghi specifici destinati alle procedure di frontiera non sarebbe considerato un ingresso nel territorio ⁽¹¹⁷⁾.

Gli elementi chiave del successo delle AtD, come il collocamento in comunità, l'accesso ai servizi, la capacità di soddisfare le esigenze, l'instaurazione di un rapporto di fiducia e la gestione efficace dei casi, possono essere più difficili da realizzare alla luce delle problematiche sopra menzionate. È tuttavia fondamentale affrontarle. La finzione giuridica di non ingresso, applicata nella procedura di asilo alla frontiera, può incidere significativamente sulle AtD limitando l'accesso al territorio e ai servizi. Ciononostante, rimane essenziale garantire che le persone, in particolare quelle in situazioni di vulnerabilità, abbiano accesso ai servizi di supporto necessari.

Tutti i processi delineati nell'[Orientamento 8](#) (rilascio della documentazione, accesso a condizioni di vita dignitose, accesso alle informazioni, accesso all'orientamento legale e all'assistenza legale) devono essere svolti in modo sistematico ed efficiente, anche alla luce dei tempi stretti entro i quali deve essere completata la procedura di asilo alla frontiera. La collaborazione con le OSC e le organizzazioni internazionali è fondamentale. Questi attori possono svolgere un ruolo essenziale nell'attuazione delle AtD, offrendo soluzioni su misura e fornendo servizi specializzati a categorie specifiche, comprese le persone vulnerabili.

⁽¹¹⁶⁾ L'articolo 54, paragrafo 1, APR specifica che i richiedenti soggetti a una procedura di frontiera devono soggiornare alla frontiera esterna o in prossimità della stessa, ovvero in una zona di transito, o in altri luoghi designati dallo Stato membro.

⁽¹¹⁷⁾ Considerando 65 e articolo 54, paragrafo 5, APR.



Riesaminare le alternative al trattenimento

Orientamento 9

Le alternative al trattenimento devono essere soggette a un riesame giudiziario che tenga conto di eventuali cambiamenti nelle circostanze individuali.

Riesame del trattenimento e delle alternative al trattenimento

Poiché il trattenimento o le AtD possono avere ripercussioni significative sul diritto alla libertà delle persone, è fondamentale **garantire meccanismi di riesame giudiziario** in linea con il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo ⁽¹¹⁸⁾.

Sia la **RCD (2024)** sia la **direttiva rimpatri** contengono disposizioni che disciplinano il riesame giudiziario del trattenimento, ma **non affrontano il tema del riesame giudiziario delle AtD**. Tuttavia il riesame giudiziario del trattenimento può comportare un (ri)esame dell'applicabilità di misure meno coercitive, in particolare le AtD.

I meccanismi di riesame mirano principalmente a determinare se il trattenimento o le AtD sono necessari e proporzionati e a valutare qualsiasi cambiamento nelle circostanze individuali, come l'emergere di vulnerabilità (ad esempio il deterioramento della salute fisica o mentale della persona) e/o nuovi fattori di rischio (ad esempio il rispetto degli obblighi previsti).

Verifica iniziale del trattenimento

La verifica iniziale da parte di un organo giudiziario viene effettuata quando il trattenimento è disposto da un'autorità amministrativa per la prima volta durante la procedura di asilo o di rimpatri ⁽¹¹⁹⁾. Questa verifica mira a convalidare i motivi di trattenimento e a rivalutare i requisiti di necessità e proporzionalità (cfr. [Orientamento 1](#) e [Orientamento 5](#)). L'organo giudiziario incaricato della verifica iniziale deve rivalutare l'applicazione delle AtD, tenendo conto anche delle nuove circostanze che possono

⁽¹¹⁸⁾ Articolo 47 della Carta.

⁽¹¹⁹⁾ In linea con l'articolo 11, paragrafo 3, RCD (2024), «se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria della legittimità del trattenimento, d'ufficio o su domanda del richiedente, o entrambi». Si veda anche l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva rimpatri: «Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri: a) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso, b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso».



essere emerse dopo la decisione di trattenimento. Se la verifica non si conclude entro i termini, la persona deve essere rilasciata (cfr. [Orientamento 10](#)) ⁽¹²⁰⁾.

La verifica iniziale può essere condotta d'ufficio, su domanda della persona, o entrambi.

- **Verifica d'ufficio**

La verifica d'ufficio durante la procedura di asilo deve essere condotta il più rapidamente possibile e non più tardi di 15 giorni (in casi eccezionali 21 giorni) a decorrere dall'inizio del trattenimento stesso ⁽¹²¹⁾.

Nella procedura di rimpatrio le autorità devono valutare se la persona debba essere trattenuta entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso ⁽¹²²⁾.

- **Verifica su domanda della persona**

Il richiedente può impugnare la decisione iniziale di trattenimento in qualsiasi momento e chiederne la verifica in virtù del diritto a un ricorso effettivo. Il termine per concludere tale verifica è di 15 giorni (21 giorni in situazioni eccezionali) a decorrere dalla domanda per la procedura di asilo ed entro il più breve tempo possibile per la procedura di rimpatrio. In tal caso le AtD possono essere esaminate durante l'udienza.

L'effettiva possibilità di impugnare una decisione in materia di trattenimento dipende dalla disponibilità di informazioni, dall'accesso alla rappresentanza legale gratuita e, nel caso dei minori, dalla nomina di un adulto responsabile o di un tutore (cfr. anche [Orientamento 4](#)).

Riesame periodico

La decisione di trattenimento è soggetta a riesami periodici che dovrebbero essere effettuati a intervalli regolari, sulla base della legislazione nazionale, in particolare nel caso di periodi di trattenimento prolungati, qualora si verificano circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento ⁽¹²³⁾.

Il riesame periodico del trattenimento può anche attivare l'esame delle AtD. Il suo scopo principale è verificare se i motivi iniziali del trattenimento sono ancora validi e valutare se continuano a sussistere i requisiti di necessità, ragionevolezza e proporzionalità del trattenimento. Durante tale riesame le autorità competenti devono rivalutare

⁽¹²⁰⁾ La direttiva rimpatri non prevede un termine specifico per la verifica iniziale del trattenimento. Menziona soltanto l'obbligo degli Stati membri di prevedere un pronto riesame giudiziario. A tale riguardo, la [raccomandazione \(UE\) 2017/2338 della Commissione](#), paragrafo 14.2, pag. 142, stabilisce, in relazione alla durata massima di un «pronto riesame giudiziario», che il testo della direttiva rimpatri si ispira alla formulazione dell'articolo 5, paragrafo 4, CEDU, che richiede un «pronto riesame giudiziario da parte di un tribunale». La giurisprudenza pertinente della Corte EDU chiarisce che una durata massima accettabile (ossia un tempo ragionevole) non può essere definita in astratto, bensì deve essere determinata alla luce delle circostanze di ogni caso specifico, tenendo conto della complessità del procedimento e della linea di condotta delle autorità e del richiedente. L'adozione di una decisione entro meno di una settimana può certamente essere considerata una buona pratica, conforme al requisito giuridico della prontezza.

⁽¹²¹⁾ Articolo 11, paragrafo 3, RCD (2024).

⁽¹²²⁾ Articolo 15, paragrafo 2, della direttiva rimpatri.

⁽¹²³⁾ Articolo 11, paragrafo 5, RCD (2024). Si veda anche l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva rimpatri: «In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria».



l'applicazione delle AtD, tenendo conto anche delle nuove circostanze che possono essere emerse.

Analogamente alla verifica iniziale del trattenimento, il riesame periodico può essere condotto d'ufficio, su domanda della persona, o entrambi. Per contro, il riesame periodico di una decisione di trattenere un minore non accompagnato deve essere attivato d'ufficio ⁽¹²⁴⁾ (cfr. anche [Orientamento 7](#)).

Procedure di riesame specifiche per le alternative al trattenimento

A seconda della legislazione nazionale, le vie legali per contestare le AtD possono essere le stesse utilizzate per contestare il trattenimento. Tuttavia, se la legislazione dello Stato membro lo prevede, le AtD possono essere riesaminate anche nel corso di procedure di riesame specifiche in cui l'interessato contesta solo l'applicazione delle AtD.

I possibili esiti del riesame giudiziario

Il processo di riesame giudiziario può portare a esiti diversi, come illustrato di seguito.

Conferma delle alternative al trattenimento

Una decisione sulle AtD dovrebbe essere confermata quando i motivi di trattenimento sono ancora applicabili e: i) non sono emerse nuove circostanze rilevanti per il caso oppure ii) non è possibile applicare nessun'altra AtD efficace.

Rilascio dell'interessato

L'articolo 11, paragrafo 5, RCD (2024) e l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva rimpatri stabiliscono che, se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, l'interessato deve essere rilasciato immediatamente (cfr. [Orientamento 10](#)).

Inoltre gli adempimenti amministrativi in corso inerenti ai motivi di trattenimento devono essere espletati con la dovuta diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili all'interessato non devono giustificare un prolungamento del trattenimento ⁽¹²⁵⁾.

Nella procedura di rimpatrio l'interessato deve essere immediatamente rilasciato quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento ⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²⁴⁾ Articolo 11, paragrafo 5, RCD (2024).

⁽¹²⁵⁾ Articolo 11, paragrafo 1, secondo comma, RCD (2024). Nella procedura di rimpatrio può accadere che i ritardi nelle procedure amministrative siano responsabilità del paese di origine, ad esempio nel caso in cui la trasmissione della necessaria documentazione dai paesi terzi subisca ritardi. In tali casi, sebbene il TCN non possa essere ritenuto responsabile dei ritardi, è legittimo mantenere il trattenimento, sulla base dell'articolo 15, paragrafo 6, lettera b), della direttiva rimpatri.

⁽¹²⁶⁾ Articolo 15, paragrafo 4, della direttiva rimpatri.



Passaggio dalle alternative al trattenimento al trattenimento

Se la legislazione nazionale lo consente, l'autorità giurisdizionale incaricata del riesame può decidere di revocare le AtD e applicare il trattenimento. In tal caso devono essere applicate tutte le prerogative e le garanzie valide per qualsiasi decisione iniziale di trattenimento. Tra queste figurano l'adesione alle norme in materia di diritti fondamentali e alle leggi nazionali, il riesame periodico della decisione nonché i principi secondo cui il trattenimento è una misura di ultima ratio, deve essere considerato necessario, proporzionato ed avere durata quanto più breve possibile. Il passaggio da un'AtD al trattenimento può avvenire in diversi casi, come specificato negli esempi che seguono.

- **Mancato rispetto degli obblighi in materia di asilo o di rimpatrio**

Se una persona non collabora con la procedura di asilo o di rimpatrio, ad esempio non presentandosi ai colloqui, non fornendo la documentazione necessaria, ostacolando la procedura di rimpatrio senza un motivo giustificato o intralciando la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento, le autorità possono stabilire che il trattenimento è necessario ⁽¹²⁷⁾.

- **Mancata osservanza delle condizioni**

Se una persona non rispetta le condizioni stabilite dall'AtD applicata, quest'ultima può essere considerata inefficace. La persistente inosservanza può indurre le autorità a considerare il trattenimento come una misura necessaria per garantire il rispetto dei processi di immigrazione.

- **Aumento del rischio di fuga**

Se vi sono prove di un maggiore rischio di fuga, le autorità possono riconsiderare l'opportunità del trattenimento. Ad esempio, il rigetto della domanda di asilo della persona potrebbe portare a un aumento dello stress o della paura di espulsione, aumentando la probabilità di fuga.

- **Maggiore minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale**

Se vi sono prove di una maggiore minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, le autorità possono riconsiderare il trattenimento. Ciò può includere situazioni in cui vi siano prove credibili di coinvolgimento in attività criminali o associazioni con gruppi che minacciano la sicurezza pubblica, sebbene in queste situazioni gli Stati membri debbano dare priorità all'azione penale e al trattenimento ai sensi del diritto penale ⁽¹²⁸⁾.

Passaggio dal trattenimento alle alternative al trattenimento

Per contro, il riesame può convertire una precedente decisione di trattenimento in un'AtD, sulla base di cambiamenti nelle circostanze individuali e della considerazione che l'AtD è effettivamente appropriata.

⁽¹²⁷⁾ Articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri; articolo 5, paragrafo 3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

⁽¹²⁸⁾ Considerando 30 RCD (2024).



Questo può accadere, ad esempio, quando si verificano cambiamenti nella vita familiare (come la nascita di un figlio) o quando durante il trattenimento emergono vulnerabilità o altre affezioni mediche che non sono compatibili con il trattenimento e non possono essere adeguatamente trattate in contesti di trattenimento ⁽¹²⁹⁾.

La decisione di passare dal trattenimento alle AtD può anche derivare da indicazioni emergenti secondo le quali l'interessato potrebbe avere esigenze di accoglienza particolari ⁽¹³⁰⁾, nonché dall'esito della relativa valutazione ⁽¹³¹⁾.

Inoltre, se la persona trattenuta entra in possesso di disponibilità finanziarie dopo la decisione di trattenimento, le autorità possono considerare tale fatto come una nuova circostanza che può far scattare la decisione di rilasciare la persona su cauzione (cfr. [Orientamento 3](#), nota [41](#)).

Modifica delle alternative al trattenimento in atto

Il processo di riesame può confermare la necessità di un'AtD ordinando nel contempo che il tipo di AtD o i relativi obblighi in atto debbano essere modificati. I possibili esiti pratici sono i seguenti:

- l'applicazione di un nuovo tipo di AtD o, se disponibili nel contesto nazionale, di una combinazione di nuove AtD considerate più efficaci;
- la combinazione dell'AtD in atto con un'altra alternativa;
- la modifica degli obblighi imposti dall'AtD in atto in modo che si adatti meglio alle esigenze e alle circostanze individuali.

Notifica della revoca

In caso di revoca delle AtD è indispensabile che l'interessato sia informato tempestivamente e per iscritto.

Come per la notifica della decisione (cfr. [Orientamento 6](#)), la notifica scritta della revoca deve essere fornita in un formato accessibile alla persona, tenendo conto di eventuali barriere linguistiche o di alfabetizzazione. Deve includere una spiegazione dettagliata delle ragioni per cui le AtD sono revocate e fare riferimento alle problematiche o ai fattori specifici che hanno portato alla rivalutazione del profilo di rischio della persona, come ad esempio i precedenti di fuga o di inosservanza delle condizioni. Inoltre deve fornire informazioni chiare sul diritto di impugnare la decisione di revoca delle AtD, con istruzioni su come avviare tale procedura e presentare ulteriori informazioni o prove per il riesame.

Se disponibili, le persone dovrebbero essere indirizzate verso servizi di supporto o organizzazioni che possono fornire assistenza e orientamento durante questo periodo di transizione, compresi i prestatori di assistenza legale, le organizzazioni comunitarie o le agenzie di servizi sociali.

⁽¹²⁹⁾ Articolo 13, paragrafo 1, RCD (2024).

⁽¹³⁰⁾ Articolo 10, paragrafo 3, RCD (2024).

⁽¹³¹⁾ Articolo 25 RCD (2024).



Revoca delle alternative al trattenimento: minori non accompagnati

Nel valutare la revoca delle AtD per i minori non accompagnati è fondamentale dare priorità al loro interesse superiore e fornire loro l'opportunità di essere ascoltati in qualsiasi procedimento giudiziario e amministrativo che li riguardi. Durante il periodo in cui sono soggetti ad AtD, i minori non accompagnati stabiliscono spesso routine e relazioni all'interno della comunità che garantiscono stabilità e sicurezza. Cambiamenti improvvisi delle condizioni di vita possono compromettere in modo significativo la loro stabilità, incidendo sul loro benessere emotivo e psicologico.

Se il trasferimento è necessario e nell'interesse del minore, occorre assicurare un monitoraggio e un sostegno continui per garantire che la transizione avvenga in modo da promuovere il benessere del minore e rispettarne i diritti.



Considerazioni relative alle procedure di frontiera

Durante le procedure di frontiera, il riesame del trattenimento dovrebbe essere effettuato a intervalli regolari. Dovrebbe essere condotto anche un riesame delle alternative al trattenimento, in conformità della legislazione nazionale. Nel determinare la frequenza di tali riesami, le autorità devono tenere conto del fatto che le procedure di frontiera devono essere completate in tempi brevi. L'interessato dovrebbe anche poter richiedere un riesame, soprattutto se sono emerse nuove circostanze nel suo caso.

Oltre ai riesami periodici, è fondamentale un monitoraggio continuo. Questo implica il controllo in tempo reale del rispetto delle condizioni delle AtD. Qualsiasi indizio di inosservanza o di aumento del rischio di fuga deve far scattare un riesame immediato per rivalutare l'adeguatezza dell'alternativa in atto.

Il processo di riesame dovrebbe essere sufficientemente flessibile da consentire una rapida risoluzione di eventuali problemi. Se una particolare alternativa si rivela inefficace o inadeguata, le autorità dovrebbero essere pronte ad attuare rapidamente una misura più adeguata. Ciò potrebbe implicare il passaggio da un tipo di AtD a un altro, l'innalzamento del livello di supporto fornito o, se necessario, la presa in considerazione del trattenimento se non è possibile applicare efficacemente altre opzioni.



Terminare le alternative al trattenimento

Orientamento 10

Le alternative al trattenimento devono essere di natura temporanea.

Le alternative al trattenimento dovrebbero avere durata limitata

Come indicato dall'articolo 11, paragrafo 1, RCD (2024), il trattenimento dovrebbe essere consentito «per un periodo il più breve possibile [...] e soltanto finché sussistono i motivi [del trattenimento]».

Analogamente, l'articolo 15, paragrafo 1 della direttiva rimpatri, stabilisce che «[i]l trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio». Nella procedura di rimpatrio gli Stati membri possono trattenere i TCN che vi sono sottoposti per un massimo di 18 mesi ⁽¹³²⁾. Tuttavia il trattenimento deve terminare se «non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento» ⁽¹³³⁾.

In ogni caso, il trattenimento non dovrebbe durare più a lungo di quanto necessario per raggiungere il legittimo obiettivo dichiarato. La legislazione nazionale dovrebbe indicare il periodo massimo di trattenimento; come raccomandato dall'UNHCR ⁽¹³⁴⁾, il trattenimento a tempo indeterminato è da considerarsi arbitrario.

Di conseguenza anche le AtD devono avere durata limitata. La decisione di applicare le AtD dovrebbe stabilire il tempo massimo per il quale queste possono essere applicate.

Scadenza della base giuridica per le alternative al trattenimento

Le AtD sono applicabili solo se esiste un motivo giuridico per il trattenimento (cfr. [Orientamento 1](#)). Se il motivo giuridico cessa di esistere, ad esempio a seguito di un riesame giudiziario, le AtD non sono più applicabili e devono essere revocate immediatamente, in quanto prive di base giuridica (cfr. [Orientamento 9](#)). In questo caso, potrebbe essere ancora possibile applicare restrizioni alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 9 RCD (2024) (cfr. [Orientamento 2](#)).

⁽¹³²⁾ Articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva rimpatri.

⁽¹³³⁾ Articolo 15, paragrafo 4, della direttiva rimpatri.

⁽¹³⁴⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#), op. cit., nota [14](#), Guideline 6.



Considerazioni relative alle procedure di frontiera

Le rigide scadenze delle procedure di frontiera (12 settimane sia per la procedura di asilo alla frontiera sia per la procedura di rimpatrio alla frontiera) escludono nella pratica l'applicazione a tempo indeterminato del trattenimento e delle AtD.

Tuttavia ciò non significa che l'interessato debba essere trattenuto o adempiere agli obblighi stabiliti dalle AtD per l'intera durata delle procedure di frontiera, fatto salvo l'articolo 54, paragrafo 1, APR. Le autorità devono valutare costantemente le circostanze individuali. Se la domanda di protezione internazionale non può essere oggetto di una decisione sul merito nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, il trattenimento o l'AtD può terminare. Ad esempio, se il richiedente è trattenuto (o è soggetto a un'AtD) sulla base di una decisione concernente il diritto di entrare nel territorio e tale diritto viene concesso, il richiedente deve essere reindirizzato dalla procedura di asilo alla frontiera verso la normale procedura di asilo. In questo caso, le autorità nazionali possono decidere di applicare nuovamente un'AtD (o, se necessario, il trattenimento) durante la procedura di asilo, se sono applicabili i requisiti pertinenti (ossia se si applicano altri motivi di trattenimento).



Allegato 1. Tabella riassuntiva degli orientamenti

Definire le AtD	Orientamento 1	Le alternative al trattenimento devono essere applicate solo se esiste un motivo legittimo per il trattenimento stesso.
	Orientamento 2	Le alternative al trattenimento non devono equivalere a una privazione della libertà.
Istituire le AtD	Orientamento 3	Le alternative al trattenimento devono essere istituite per legge, specificando chiaramente l'autorità responsabile della loro adozione e attuazione, i criteri per la loro applicazione e la gamma di opzioni disponibili.
	Orientamento 4	Le alternative al trattenimento devono rispettare le norme e i principi in materia di diritti fondamentali.
Decidere le AtD	Orientamento 5	Le alternative al trattenimento devono essere debitamente esaminate ed eventualmente escluse prima di ricorrere al trattenimento, in linea con i principi di necessità e proporzionalità.
	Orientamento 6	Le alternative al trattenimento devono basarsi su una valutazione caso per caso e tenere conto delle circostanze individuali e delle esigenze specifiche.
	Orientamento 7	Le alternative al trattenimento devono essere applicate, di norma, ogniqualvolta si prenda in considerazione il trattenimento di minori, in linea con il principio dell'interesse superiore del minore.
Attuare le AtD	Orientamento 8	Le alternative al trattenimento devono essere attuate nel modo più efficace possibile, con garanzie e procedure in essere per aumentare il tasso di conformità.
Riesaminare le AtD	Orientamento 9	Le alternative al trattenimento devono essere soggette a un riesame giudiziario che tenga conto di eventuali cambiamenti nelle circostanze individuali.
Terminare le AtD	Orientamento 10	Le alternative al trattenimento devono essere di natura temporanea.



Allegato 2. Elenchi di controllo degli orientamenti



Elenco di controllo – Definire le alternative al trattenimento

Orientamento 1: le alternative al trattenimento devono essere applicate solo se esiste un motivo di trattenimento.

- I motivi di trattenimento sono chiaramente disciplinati dal diritto nazionale.
- Nel singolo caso è stato individuato un motivo legittimo per il trattenimento.

Orientamento 2: le alternative al trattenimento non devono equivalere a una privazione della libertà.

- Le AtD sono di natura non detentiva e meno restrittive della privazione della libertà.
- Le restrizioni ai diritti e alle libertà imposte nel caso specifico, considerate singolarmente o cumulativamente, non costituiscono una situazione paragonabile al trattenimento.



Elenco di controllo – Istituire le alternative al trattenimento

Orientamento 3: le alternative al trattenimento devono essere istituite dalle leggi nazionali, che devono specificare chiaramente l'autorità responsabile della loro adozione e attuazione, i criteri per la loro applicazione e la gamma di opzioni disponibili.

- Le AtD sono stabilite dal diritto nazionale.
- Sono disponibili almeno due AtD.
- La legislazione in materia specifica l'autorità responsabile dell'adozione e dell'attuazione delle AtD.
- Nessuna persona viene trattenuta sulla base del fatto che non sono disponibili AtD.

Orientamento 4: le alternative al trattenimento devono rispettare le norme e i principi chiave in materia di diritti fondamentali.

- Le AtD rispettano il principio di non discriminazione.
- Le AtD rispettano la dignità della persona e non risultano né consistono in torture, pene o trattamenti inumani o degradanti.
- Le AtD rispettano il diritto alla vita privata e non interferiscono arbitrariamente o illegalmente con la vita privata dell'interessato.
- Le AtD rispettano il diritto alla salute, anche garantendo il soddisfacimento delle esigenze sanitarie.
- Le AtD rispettano il diritto alla vita familiare, anche non impedendo alle persone di mantenersi in contatto con la propria famiglia.



- Le AtD rispettano l'interesse superiore del minore, i diritti del minore all'informazione e alla partecipazione e il diritto del minore all'istruzione.
- Le AtD rispettano il diritto a un ricorso effettivo.



Elenco di controllo – Decidere le alternative al trattenimento

Orientamento 5: le alternative al trattenimento devono essere debitamente esaminate ed eventualmente escluse prima di ricorrere al trattenimento, in linea con i principi di necessità e proporzionalità.

- Le AtD vengono prese in considerazione, analizzate ed eventualmente escluse nel singolo caso prima di esaminare il trattenimento.
- Nessun provvedimento di trattenimento viene emesso automaticamente prima di aver considerato l'applicabilità di un'AtD alla luce delle circostanze specifiche della persona.
- Sono adottati i motivi per cui le AtD non sono applicate.
- Il trattenimento viene applicato solo dopo aver dimostrato che è necessario per perseguire gli obiettivi legittimi nel singolo caso.
- Il trattenimento viene applicato solo dopo aver dimostrato che il danno causato dalla privazione della libertà è proporzionale agli obiettivi legittimi perseguiti nel singolo caso.

Orientamento 6: le alternative al trattenimento devono basarsi su una valutazione caso per caso e tenere conto delle circostanze individuali e delle esigenze specifiche.

- Le AtD vengono esaminate sulla base di una valutazione individuale.
- Durante tale valutazione individuale le autorità prendono in considerazione:
 - o i precedenti in termini di osservanza dei provvedimenti delle autorità o di AtD precedentemente imposte;
 - o gli indicatori oggettivi relativi al rischio di fuga, compresi eventuali prove di precedenti fughe e fattori che possono attenuare e ridurre tale rischio;
 - o il livello di collaborazione dimostrato dall'interessato.
- Durante la valutazione individuale le autorità considerano, tra l'altro, se la persona:
 - o è un minore (non accompagnato o accompagnato), un genitore singolo con figli, una persona anziana, una donna in gravidanza;
 - o ha una disabilità o un'affezione medica (di natura fisica o mentale) non compatibile con il trattenimento;
 - o è eventualmente sopravvissuta alla tratta di esseri umani, a torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, ad esempio la violenza di genere, mutilazioni genitali femminili, matrimoni infantili o forzati, o alla violenza commessa con motivi sessuali, di genere, razzisti o religiosi.



- Durante la valutazione individuale le autorità valutano se il trattenimento non metterebbe a grave rischio la salute fisica e mentale della persona.
- L'individuazione e la valutazione delle vulnerabilità sono state effettuate da personale qualificato e specializzato.
- Tutte le caratteristiche fisiche, le dichiarazioni o i comportamenti che indichino che il richiedente ha esigenze di accoglienza particolari sono tenuti in debita considerazione nel trattenere un richiedente.
- Nel decidere l'AtD più appropriata o una combinazione di AtD nel caso specifico:
 - o viene presa in considerazione e applicata l'opzione meno invasiva;
 - o si tiene conto di fattori quali il tipo di AtD, la durata e l'impatto sull'interessato;
 - o gli obblighi e le condizioni della o delle AtD (ad esempio la frequenza di presentazione) sono calibrati al singolo caso.

Orientamento 7: le alternative al trattenimento devono essere applicate di norma ogniqualvolta si abbia a che fare con minori, in linea con il principio dell'interesse superiore del minore.

- In caso di applicazione, si ritiene che il trattenimento (e l'AtD) sia nell'interesse superiore del minore dopo aver effettuato una tale valutazione dell'interesse superiore.
- Le AtD danno priorità a contesti di tipo familiare per i minori non accompagnati o separati dalla famiglia.
- Il principio dell'unità familiare è rispettato.
- L'AtD prevede che le famiglie con figli siano collocate in alloggi adatti alle loro esigenze.
- Sono in atto misure di salvaguardia per attenuare i rischi di violenza, abuso e sfruttamento, combinate con meccanismi sicuri, accessibili e riservati per segnalare eventuali episodi correlati.





Elenco di controllo – Attuare le alternative al trattenimento

Orientamento 8: le alternative al trattenimento devono essere attuate nel modo più efficace possibile, con garanzie e procedure in atto per aumentare il tasso di conformità.

Documentazione

- Le persone soggette ad AtD ricevono tempestivamente la documentazione attestante il loro status.

Condizioni dignitose e accesso ai servizi

- I richiedenti protezione internazionale soggetti ad AtD hanno accesso alle condizioni di accoglienza materiali e non materiali, come indicato nella RCD (2024), tenendo conto anche del tipo di AtD applicata nel caso specifico.
- In attesa del rimpatrio, i TCN cui è stato concesso un termine per la partenza volontaria hanno accesso a servizi chiave come le prestazioni sanitarie e l'istruzione per i minori.

Accesso alle informazioni

- Le persone soggette ad AtD sono informate tempestivamente del regime alternativo applicato nel loro caso nonché dei loro diritti e dei loro obblighi, comprese le conseguenze della mancata osservanza degli stessi.
- Le informazioni sono fornite per iscritto in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile.
- Se le circostanze lo richiedono, le informazioni vengono fornite anche oralmente o in forma visiva, ad esempio attraverso video e pittogrammi.
- Le informazioni sono fornite in una lingua che la persona possa comprendere.
- Le informazioni sono adattate alle esigenze specifiche e alle circostanze individuali dell'interessato.
- Se le circostanze lo richiedono, viene messo a disposizione un interprete.
- Viene verificato che l'interessato comprenda.

Orientamento e assistenza legale

- Le persone soggette ad AtD hanno accesso tempestivo a orientamento e assistenza legale.
- L'orientamento legale è gratuito.
- L'interessato viene informato della possibilità di richiedere un orientamento legale al più tardi al momento della registrazione.
- Durante la procedura d'impugnazione di una decisione negativa in materia di asilo o di rimpatrio, la persona può richiedere assistenza legale gratuita.

Gestione dei casi

- Le persone soggette ad AtD sono assistite da un funzionario incaricato del caso al fine della relativa risoluzione.



Formazione

- I funzionari competenti, tra cui la polizia, i funzionari di frontiera, le autorità per l'immigrazione e i giudici, hanno ricevuto una formazione esaustiva per garantire che siano in grado di prendere decisioni avvedute e di gestire i casi tenendo in debito conto il benessere dell'interessato e il rispetto dei diritti fondamentali.

Valutazione delle AtD

- È in atto un meccanismo per valutare periodicamente l'efficienza e l'efficacia complessive delle AtD.
- Vengono sistematicamente raccolti dati quantitativi e qualitativi su diversi indicatori, quali il tasso di conformità, il tasso di fuga, l'efficacia in termini di costi, l'impatto delle AtD sui diritti fondamentali e sulle comunità, l'accessibilità e l'uso dei servizi.
- Sono in atto meccanismi sicuri e riservati, accessibili alle persone soggette ad AtD, per segnalare eventuali episodi di violenza, abuso e sfruttamento.
- Le persone soggette ad AtD hanno accesso a un meccanismo efficace di reclamo e risposta, a seconda dei casi.



Elenco di controllo – Riesaminare le alternative al trattenimento

Orientamento 9: le alternative al trattenimento devono essere soggette a un riesame giudiziario che tenga conto di eventuali cambiamenti nelle circostanze individuali

Riesame giudiziario iniziale

- L'applicabilità delle AtD nel caso concreto viene (ri)esaminata durante la verifica iniziale del trattenimento.

Riesame periodico

- I riesami periodici del trattenimento sono condotti a intervalli regolari per verificare se persistono i motivi iniziali per il trattenimento e i requisiti di necessità e proporzionalità.
- Le AtD vengono (ri)esaminate periodicamente.
- Il trattenimento dei minori non accompagnati è sempre soggetto a riesami periodici d'ufficio.

Procedure di riesame specifiche

- Se previsto dalla legislazione nazionale, le AtD vengono (ri)esaminate nel corso di procedure di revisione specifiche attivate dall'interessato.



Notifica della cessazione delle alternative al trattenimento

- In caso di revoca delle AtD l'interessato viene tempestivamente informato per iscritto, in un formato cui può accedere e in una lingua che comprende.
- La notifica include una spiegazione dei motivi per cui le AtD vengono revocate.
- La notifica include informazioni sul diritto di impugnare la decisione di revoca delle AtD e sulle relative modalità.



Elenco di controllo – Terminare le alternative al trattenimento

Orientamento 10: le alternative al trattenimento devono essere di natura temporanea

- La durata massima dell'AtD è stabilita nella decisione che la dispone.
- Se il motivo del trattenimento viene meno, termina anche l'AtD.



Allegato 3. Accertamenti e procedure di frontiera

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo introduce nuove norme volte ad armonizzare le modalità con le quali gli Stati membri gestiscono i flussi migratori irregolari in arrivo alle frontiere esterne dell'UE, indirizzandole verso la procedura appropriata. Il patto introduce una nuova procedura obbligatoria di asilo alla frontiera al fine di esaminare in tempi stretti le domande di protezione internazionale, nonché una procedura di rimpatrio alla frontiera al fine di rimpatriare rapidamente le persone che non hanno diritto alla protezione internazionale.

Nell'ambito del nuovo sistema, tre atti legislativi sono fondamentali per le procedure alla frontiera esterna: 1) il regolamento sugli accertamenti; 2) l'APR (nella parte che prevede la procedura di asilo alla frontiera); e 3) il regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera. Sebbene contenute in strumenti giuridici diversi, le disposizioni mirano a stabilire un unico flusso di lavoro senza soluzione di continuità per gestire efficacemente le ondate migratorie alle frontiere esterne.

Accertamenti

Gli accertamenti si applicano ai TCN che non soddisfano le condizioni di ingresso di cui al codice frontiere Schengen e:

- sono rintracciati in relazione all'attraversamento non autorizzato di una frontiera esterna; o
- sono sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso; o
- hanno fatto domanda di protezione internazionale presso i valichi di frontiera esterni o nelle zone di transito; o
- soggiornano illegalmente nel territorio dopo aver attraversato una frontiera esterna in modo non autorizzato e non sono già stati sottoposti ad accertamenti ⁽¹³⁵⁾.

Gli accertamenti servono come strumento atto ad acquisire le prime informazioni sulla persona e aiutare le autorità a indirizzare la persona verso la procedura appropriata. Pertanto gli accertamenti precedono la procedura di asilo alla frontiera e non ne fanno parte.

⁽¹³⁵⁾ Articolo 5, paragrafi 1 e 2, e articolo 7, paragrafo 1, del regolamento sugli accertamenti.



Gli accertamenti devono essere completati entro sette giorni alle frontiere esterne o entro tre giorni se una persona è trovata in situazione di soggiorno irregolare nel territorio ⁽¹³⁶⁾. Questi termini non sono prorogabili e la persona dovrebbe essere indirizzata alle procedure e alle autorità appropriate (asilo o rimpatrio) prima della scadenza degli stessi.

Gli accertamenti includono quanto segue:

- la fornitura di informazioni;
- controlli preliminari dello stato di salute e delle vulnerabilità;
- una valutazione dell'età, se necessario;
- l'identificazione o la verifica dell'identità;
- la registrazione dei dati biometrici;
- un controllo di sicurezza;
- la compilazione del modulo consuntivo;
- l'indirizzamento all'autorità competente.

Una volta completati gli accertamenti o alla scadenza del termine, il TCN sarà indirizzato alle autorità competenti per il rimpatrio o, se ha fatto domanda di protezione internazionale prima o durante gli accertamenti, alle autorità competenti per la registrazione della domanda di asilo ⁽¹³⁷⁾. In quest'ultimo caso si applica *in toto* la RCD (2024). Di conseguenza le strutture utilizzate per gli accertamenti devono essere adeguate a fornire condizioni di accoglienza in linea con la RCD (2024).

Durante gli accertamenti la persona è tenuta a rimanere a disposizione delle autorità competenti in un luogo dedicato ubicato presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze o, in alternativa, in altri luoghi all'interno del territorio nazionale ⁽¹³⁸⁾. Gli Stati membri devono adottare misure per prevenire la fuga, ad esempio limitando la libera circolazione ⁽¹³⁹⁾.

In ogni caso, il trattenimento durante il processo di accertamento deve rispettare i principi di legalità, necessità e proporzionalità (cfr. [Orientamento 5](#)). Durante gli accertamenti non vi è alcun trattenimento automatico. Se viene applicato, il trattenimento deve essere conforme alle garanzie procedurali previste dalla RCD (2024) o dalla direttiva sui rimpatri, a seconda che la persona richieda o meno la protezione internazionale.

La procedura di asilo alla frontiera

Se il TCN ha presentato domanda di protezione internazionale durante gli accertamenti, lo Stato membro è obbligato a espletare la procedura di asilo alla frontiera per i richiedenti che:

⁽¹³⁶⁾ Cfr. articolo 7, paragrafo 1, del regolamento sugli accertamenti: «Gli Stati membri procedono agli accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nel loro territorio solo se tali cittadini di paesi terzi attraversano una frontiera esterna per entrare nel territorio degli Stati membri in modo non autorizzato e non sono già stati sottoposti ad accertamenti in uno Stato membro».

⁽¹³⁷⁾ Articolo 18, paragrafi 1 e 2, del regolamento sugli accertamenti.

⁽¹³⁸⁾ Articolo 6 e articolo 8, paragrafo 1, del regolamento sugli accertamenti.

⁽¹³⁹⁾ Per informazioni più dettagliate sui principi che disciplinano la libertà di circolazione e le relative restrizioni, cfr. Consiglio d'Europa, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#), 2014.



- hanno intenzionalmente indotto in errore l'autorità presentando informazioni o documenti falsi oppure omettendo informazioni pertinenti o documenti;
- costituiscono un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; o
- provengono da un paese con un basso tasso di riconoscimento ⁽¹⁴⁰⁾.

Ai fini di un esame accelerato del merito o dell'inammissibilità lo Stato membro può applicare la procedura di asilo alla frontiera anche ad altre categorie di domande basate su altri motivi.

La procedura di asilo alla frontiera **non può** essere applicata nei casi seguenti:

- quando il richiedente è un minore non accompagnato, a meno che non rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;
- quando i motivi per respingere la domanda in quanto inammissibile o i motivi per un esame accelerato non sono applicabili;
- se non possono essere fornite/soddisfatte garanzie procedurali o esigenze di accoglienza particolari;
- in caso di motivi medici rilevanti;
- quando le garanzie e le condizioni per il trattenimento non sono soddisfatte e la procedura di frontiera non può essere applicata al richiedente senza il ricorso al trattenimento.

In questi casi, il richiedente deve essere autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro e indirizzato verso la normale procedura di asilo.

La procedura di asilo alla frontiera, dalla registrazione della domanda fino all'adozione della decisione (compresa l'impugnazione), deve essere completata entro 12 settimane. Al termine di tale periodo il richiedente deve essere autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro ⁽¹⁴¹⁾.

Se negativa, la decisione sul merito della domanda di asilo dovrebbe essere emessa insieme alla decisione di rimpatrio. Entrambe possono essere impuginate congiuntamente.

Viceversa, se la decisione è positiva, deve essere rilasciato un permesso di soggiorno e deve essere concesso l'ingresso nel territorio.

L'accoglienza dei richiedenti nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera dovrebbe soddisfare le norme delineate nella RCD (2024). Occorre prestare particolare attenzione a garantire che le famiglie con minori soggiornino in strutture di accoglienza adeguate a salvaguardare l'interesse superiore del minore e con un tenore di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore ⁽¹⁴²⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Articolo 45, paragrafo 1, APR.

⁽¹⁴¹⁾ Articolo 51, paragrafo 2, APR.

⁽¹⁴²⁾ Articolo 54, paragrafo 2, APR.



La procedura di rimpatrio alla frontiera

La procedura di rimpatrio alla frontiera si applica ai TCN che sono stati respinti nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera ⁽¹⁴³⁾, a meno che l'autorità nazionale non decida di non applicare la direttiva rimpatri ⁽¹⁴⁴⁾.

Deve essere concesso un termine per la partenza volontaria a meno che sussista un rischio di fuga, la domanda sia stata respinta per manifesta infondatezza o la persona rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Tale termine deve essere concesso solo su richiesta e non può superare i 15 giorni. Ai fini della concessione del termine per la partenza volontaria l'interessato deve consegnare alle autorità qualsiasi documento di viaggio valido in suo possesso per evitare la fuga ⁽¹⁴⁵⁾.

Se la decisione di rimpatrio non può essere eseguita entro 12 settimane deve essere condotta una procedura di rimpatrio normale in linea con le disposizioni della direttiva rimpatri ⁽¹⁴⁶⁾.

Alle persone in procedura di rimpatrio alla frontiera devono essere garantite le condizioni generali di accoglienza e di assistenza sanitaria, con le stesse norme applicate ai richiedenti protezione internazionale ⁽¹⁴⁷⁾.

Una persona interessata da una procedura di rimpatrio alla frontiera può essere soggetta a trattenimento o AtD ⁽¹⁴⁸⁾.

La finzione giuridica di non ingresso

Il concetto di «finzione di non ingresso» nel contesto degli accertamenti e delle procedure di frontiera è un costrutto giuridico e amministrativo utilizzato per gestire e trattare le persone, compresi i richiedenti protezione internazionale, che arrivano alle frontiere ma non sono state formalmente ammesse nel territorio dello Stato membro. Ciò implica che la persona venga trattata come se non fosse entrata legalmente nel paese, anche se è fisicamente presente alla frontiera o in una zona di transito all'interno del paese. Continuano ad applicarsi la Carta, il diritto internazionale in materia di diritti umani e il diritto internazionale in materia di rifugiati.

I TCN non dovrebbero essere autorizzati a entrare nel territorio dello Stato membro durante gli accertamenti, la procedura di asilo alla frontiera e la procedura di rimpatrio alla frontiera ⁽¹⁴⁹⁾. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero stabilire disposizioni nella loro legislazione nazionale e le persone dovrebbero rimanere a disposizione dell'autorità nei luoghi dedicati a

⁽¹⁴³⁾ Articolo 1, paragrafo 1, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

⁽¹⁴⁴⁾ Articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva rimpatri.

⁽¹⁴⁵⁾ Articolo 4, paragrafo 5, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

⁽¹⁴⁶⁾ Articolo 4, paragrafo 4, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

⁽¹⁴⁷⁾ Per maggiori informazioni si veda l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sulla procedura di rimpatrio, secondo il quale «... Le condizioni in tali luoghi soddisfano norme equivalenti a quelle relative alle condizioni materiali di accoglienza e di assistenza sanitaria in conformità degli articoli 19 e 20 della direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, in quanto si applicano a persone ancora considerate richiedenti».

⁽¹⁴⁸⁾ Articolo 5, paragrafi 1-3, del regolamento sulla procedura di rimpatrio alla frontiera.

⁽¹⁴⁹⁾ Articolo 6 del regolamento sugli accertamenti, articolo 43, paragrafo 2, APR e articolo 4, paragrafo 1, del regolamento sulle procedure di rimpatrio alla frontiera.



tali accertamenti ⁽¹⁵⁰⁾. Qualsiasi misura volta a impedire l'ingresso non autorizzato nel territorio dei richiedenti protezione internazionale deve essere in linea con la RCD (2024) ⁽¹⁵¹⁾.

Gli accertamenti e le procedure di frontiera sono, di norma, effettuati nelle vicinanze delle frontiere esterne o nelle zone di transito. In alternativa, possono essere condotti in luoghi designati all'interno del territorio in cui la persona è tenuta a soggiornare ⁽¹⁵²⁾. La RCD (2024) offre agli Stati membri una certa flessibilità nello svolgimento delle procedure di frontiera. Questa flessibilità li aiuta a predisporre la capacità sufficiente e la logistica necessaria per l'attuazione della direttiva.

Un altro elemento da considerare è la fornitura del supporto necessario alle persone con esigenze procedurali particolari, così come il luogo in cui le AtD saranno attuate, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai servizi.

In questo quadro, gli Stati membri possono limitare la libera circolazione del richiedente in base all'articolo 9 RCD (2024), imponendo il soggiorno in un luogo specifico o obbligando il richiedente a presentarsi alle autorità. Tuttavia le restrizioni di cui all'articolo 9 RCD (2024) non costituiscono un trattenimento né AtD, che sono invece disciplinati dall'articolo 10 RCD (2024) (cfr. [Orientamento 2](#)).

⁽¹⁵⁰⁾ Articolo 6 del regolamento sugli accertamenti.

⁽¹⁵¹⁾ Articolo 43, paragrafo 2, APR.

⁽¹⁵²⁾ Articolo 8, paragrafo 3, del regolamento sugli accertamenti, articolo 54, paragrafo 1, APR e articolo 4, paragrafo 2, del regolamento sulle procedure di rimpatrio alla frontiera.



Accertamenti e procedure di frontiera

Se il TCN presenta una domanda di protezione internazionale

Se la domanda di protezione internazionale è respinta

Accertamenti

Da completare entro 7 giorni alla frontiera esterna o 3 giorni all'interno del territorio



- **Fornitura di informazioni**
- **Controlli preliminare dello stato di salute e delle vulnerabilità**
- **Valutazione dell'età (se necessario)**
- **Identificazione o verifica dell'identità**
- **Registrazione dei dati biometrici**
- **Controllo di sicurezza**
- **Compilazione del modulo consuntivo**
- **Indirizzamento alla procedura appropriata**

Procedura di asilo alla frontiera

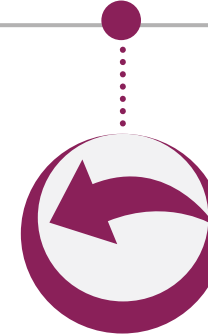
Da completare entro 12 settimane



- **Fornitura di informazioni**
- **Registrazione e inoltro della domanda**
- **Determinazione dello Stato membro competente**
- **Decisione in materia di asilo e di rimpatrio**
- **Impugnazione – richiesta di rimanere**
- **Decisione in merito alla richiesta di rimanere**
- **Udienza**
- **Decisione dell'organo di ricorso**

Procedura di rimpatrio alla frontiera*

Da completare entro 12 settimane



- **Fornitura di informazioni**
- **Consulenza in materia di rimpatrio (si applica in tutte le fasi della procedura di rimpatrio)**
- **Conferma dell'identità della persona e ottenimento di un documento di viaggio valido (se necessario)**
- **Valutazione delle modalità di rimpatrio e dei conseguenti accordi**
- **Attuazione del rimpatrio (rimpatrio volontario/ partenza volontaria o allontanamento)**

* La procedura effettiva non è ancora stata stabilita, pertanto l'ordine delle fasi può essere modificato e/o possono essere aggiunte ulteriori fasi.

* L'emissione di una decisione di rimpatrio e le successive impugnazioni non sono state incluse in quanto, conformemente all'articolo 37 APR, la decisione di rimpatrio deve essere emessa nell'ambito della decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale.





Allegato 4. Glossario

Termine	Definizione	Fonte
Fuga	Nella procedura di asilo: l'azione per cui un richiedente asilo non rimane a disposizione delle competenti autorità amministrative o giurisdizionali, ad esempio lasciando il territorio dello Stato membro senza l'autorizzazione delle autorità competenti, per motivi che non sono indipendenti dalla volontà del richiedente.	Articolo 2, punto 12), RCD (2024)
	Nella procedura di rimpatrio: l'azione con cui una persona cerca di evitare misure amministrative e/o procedimenti legali non restando a disposizione delle autorità competenti o dell'organo giurisdizionale.	Raccolta di termini dell'UE in IATE
Richiedente	Un cittadino di un paese terzo o un apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale in merito alla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva.	Raccolta di termini dell'Agencia EUAA in IATE
Minore	Un cittadino di un paese terzo o un apolide di età inferiore a 18 anni ⁽¹⁵³⁾ .	Articolo 2, punto 4), RCD (2024)
Paese di origine	Il paese o i paesi di cui il richiedente è cittadino o, per un apolide, in cui aveva precedentemente la dimora abituale.	Articolo 3, punto 13), del regolamento (UE) 2024/1347 (regolamento qualifiche)
Pena o trattamento inumano o degradante	Un trattamento che umilia o sminuisce una persona, mostrando una mancanza di rispetto o sminuendo la sua dignità umana, o quando suscita sentimenti di paura, angoscia o inferiorità in grado di spezzare la resistenza morale e fisica di una persona.	EMN Asylum and Migration Glossary
Trattenimento	Il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione.	Articolo 2, punto 9), RCD (2024)

⁽¹⁵³⁾ Bambino e minore sono considerati sinonimi ed entrambi i termini sono utilizzati nella presente pubblicazione. Il termine preferito dall'Agencia EUAA è «minore», ma il termine «bambino» è utilizzato quando si citano testi specifici (ad esempio le disposizioni dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo).



Diritti fondamentali	Garanzie giuridiche universali senza le quali gli individui e i gruppi non possono tutelare le proprie libertà fondamentali e la propria dignità umana e che si applicano ugualmente a ogni essere umano indipendentemente dalla cittadinanza, dal luogo di residenza, dal genere, dall'origine nazionale o etnica, dal colore della pelle, dalla religione, dalla lingua o da qualsiasi altro status secondo l'ordinamento giuridico di un paese, senza alcuna condizione.	EMN Asylum and Migration Glossary
Soggiorno irregolare	Presenza nel territorio di uno Stato membro dell'UE di un cittadino di un paese terzo che non soddisfa o non soddisfa più le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen) o altre condizioni di ingresso, soggiorno o residenza in tale Stato membro dell'UE.	Raccolta di termini dell'UE in IATE
Rimpatrio	Il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente: <ul style="list-style-type: none">– nel proprio paese di origine, o– in un paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o– in un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato.	Articolo 3, punto 3), della direttiva rimpatri
Cittadino di un paese terzo	Chi non è un cittadino dell'Unione e non beneficia del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione.	Desunto dal regolamento (UE) 2016/399 (regolamento Schengen)



Minore non accompagnato	Il minore che entri nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base al diritto o alla prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.	Articolo 2, punto 5), RCD (2024)
Partenza volontaria	L'adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il termine fissato a tale scopo nella decisione di rimpatrio.	Articolo 3, punto 8), della direttiva rimpatri





Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

