

Alla cortese attenzione di:

Presidente del Tribunale di Napoli, dott.ssa Elisabetta Garzo
Prefettura di Napoli – Ufficio Territoriale del Governo, dott. Michele di Bari
Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Questura di Napoli – Ufficio Immigrazione, dott.ssa Sara Carpentieri
Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Detenute o Private della Libertà Personale
(GNPL)
Garante Regionale
UNHCR

**Oggetto: Segnalazione urgente in merito alle gravi violazioni di legge riscontrate in sede
accompagnamento coattivo alla frontiera di cittadini stranieri e richiedenti protezione
internazionale sul territorio di Napoli**

Spettabili Autorità,

Con la presente, la scrivente Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ASGI APS, con sede in Torino, via Gerdil n. 7, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, avv. Lorenzo Trucco, per rappresentare che ASGI è un'associazione senza fini di lucro, iscritta dal 2005 nel Registro degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e, dal 2007, nel Registro delle associazioni contro le discriminazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'Associazione persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale, con specifico riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e civili dei cittadini stranieri, alla formazione e alla ricerca scientifica in materia giuridica. Tra gli scopi statutari rileva in particolare la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi degli stranieri e degli apolidi, inclusi i richiedenti e titolari di protezione internazionale, affinché sia garantita piena attuazione delle norme costituzionali, internazionali e dell'Unione Europea a loro tutela. Da oltre trent'anni ASGI rappresenta un punto di riferimento nazionale per le azioni di tutela legale e il monitoraggio dell'applicazione delle norme in materia

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI APS

Sede legale: Torino, via Gerdil, n.7 - 10152

tel +39.011.4369158 | asgi@pec.it | segreteria@asgi.it

C.F. 97086880156 | P.IVA 07430560016

www.asgi.it

di immigrazione e asilo. Di particolare rilievo è il progetto In Limine, attivo dal 2019, che svolge attività di osservatorio giuridico sulle dinamiche di frontiera, con l'obiettivo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali nelle fasi di ingresso ed espulsione dal territorio nazionale con particolare riferimento all'accesso alle procedure di protezione internazionale.

Tutto quanto premesso, la scrivente Associazione intende segnalare una situazione allarmante che si sta verificando sul territorio di Napoli nei confronti di cittadini stranieri richiedenti asilo attinti da provvedimenti espulsivi e di accompagnamento alla frontiera.

Si fa, in particolare, riferimento a casi di persone destinatarie di tali forme di provvedimenti nel lasso di tempo che intercorre tra la manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale inviata alla Questura-Ufficio Immigrazione competente mediante apposita missiva pec avvalendosi del proprio difensore di fiducia e la convocazione presso l'Ufficio Immigrazione ai fini della formalizzazione della richiesta di asilo.

Come da prassi in uso alla Questura di Napoli sulle richieste di protezione internazionale, l'unica modalità consentita per manifestare la volontà di chiedere asilo è proprio l'invio della stessa a mezzo pec. La ricevuta della missiva, dunque, concretizza l'espressione della manifestazione di volontà e, nonostante l'art. 26, co.2-bis, d.lgs 25/2008 preveda che la domanda vada formalizzata entro un massimo di 3 (prorogabili a 10) giorni dalla sua manifestazione, **la Questura di Napoli impiega ad oggi circa undici mesi per convocare il richiedente per effettuare il fotosegnalamento e la formalizzazione della domanda d'asilo.** I provvedimenti espulsivi e di accompagnamento coattivo alla frontiera che intervengono nelle situazioni sopra descritte si stanno fortemente incrementando e si pongono in grave contrasto con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, producendo effetti altamente lesivi dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Si segnalano di seguito, e solo a titolo esemplificativo, alcuni dei casi seguiti sul territorio con il supporto del Progetto "InLimine":

a) Il 25.07.2025 il cittadino straniero M.B. manifestava domanda di protezione internazionale a mezzo pec per il tramite del difensore di fiducia. In data 17.03.2026 – mentre era ancora in attesa di essere convocato dalla Questura di Napoli per formalizzare la domanda d'asilo - era attinto da un provvedimento espulsivo emesso dalla Prefettura di Napoli e da un

ordine di accompagnamento alla frontiera emesso dalla Questura di Napoli. Nonostante lo *status* di richiedente asilo, veniva trattenuto ai sensi dell'art. 13 co. 5 bis d.lgs 286/98 su autorizzazione del Giudice di Pace che, in data 19.03.2026 convalidava l'accompagnamento alla frontiera con la seguente motivazione: il vaglio del Giudice di Pace *“deve essere esercitato secondo criteri di effettività, concretezza e attualità, non potendo fondarsi su mere prospettazioni ipotetiche o su situazioni giuridiche non ancora perfezionate”* (...); il cittadino straniero *“in data 25.07.2025 ha trasmesso, tramite difensore, una manifestazione di volontà di richiedere protezione internazionale, senza tuttavia procedere alla formale presentazione della domanda mediante modello C3”* (...) *“L'atto prodotto dalla difesa si configura come mera manifestazione di volontà a richiedere protezione internazionale, priva di effetti costitutivi. In assenza della formalizzazione mediante il modello C3: non si instaura il procedimento amministrativo di riconoscimento della protezione internazionale; non si consolida lo status giuridico di richiedente asilo; non si determina alcuna automatica sospensione dell'efficacia del provvedimento espulsivo. Deve pertanto affermarsi che la suddetta comunicazione integra un atto prodromico, programmatico e non perfezionato, inidoneo a incidere sulla legittimità dell'allontanamento;”* (...) *“Ne consegue che non può ritenersi sussistente una domanda d'asilo in senso tecnico, ma soltanto una iniziativa meramente interlocutoria e priva di efficacia giuridica”;* (...) *“La manifestazione di volontà risale al luglio 2025, senza che lo straniero abbia successivamente posto in essere alcuna attività concreta per la formalizzazione della domanda. Tale inerzia, protrattasi per un significativo arco temporale, consente di qualificare la volontà espressa come: non attuale; non effettiva; priva di concreta attivazione procedimentale (...) Alla luce delle considerazioni che precedono, il cittadino straniero lo straniero risulta privo di titolo di soggiorno; non ha dimostrato la sussistenza di condizioni ostative all'espulsione; non ha attivato una procedura di protezione internazionale in senso tecnico e attuale. Sussistono pertanto tutti i presupposti di legge per l'esecuzione del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera”*.

Tale decisione si pone in evidente contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 142/2015, che definisce "richiedente asilo" non solo colui che ha formalizzato la domanda di protezione internazionale, ma anche chi ha semplicemente manifestato la volontà di presentarla, ragion per cui lo status di richiedente asilo – e con esso il diritto di rimanere nel territorio nazionale ex art. 7 d.lgs. n.

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione – ASGI APS

Sede legale: Torino, via Gerdil, n.7 - 10152

tel +39.011.4369158 | asgi@pec.it | segreteria@asgi.it

C.F. 97086880156 | P.IVA 07430560016

www.asgi.it

25/2008 e il principio di non respingimento – sorge già al momento della manifestazione di volontà. Analogamente, l'art. 46, par. 8, della Direttiva Procedure impone agli Stati membri di autorizzare il richiedente a rimanere nel territorio in attesa dell'esito della procedura.

In materia la Corte di Cassazione, con sentenza n. 26253/2009, ha chiarito con orientamento storicamente consolidato che l'Amministrazione ha l'obbligo di ricevere e inoltrare tale istanza, astenendosi dall'adottare misure espulsive prima che sia adottata una decisione definitiva sulla domanda d'asilo da parte dell'unico ente a ciò competente, ossia la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi degli artt. 3 e 4 d.lgs 25/2008.

Più recentemente, la Corte di Cassazione, con sentenza del 17 settembre 2020 n. 21920, ha chiarito definitivamente che il cittadino straniero deve essere considerato richiedente protezione internazionale nel momento in cui manifesta in qualsiasi modo la volontà di chiedere protezione e che l'Autorità di Pubblica sicurezza che riceve la domanda d'asilo, anche se presentata a mezzo pec, ne deve consentire la formalizzazione, non potendo nè decidere nel merito l'istanza né attivare procedure espulsive prima dei termini di legge.

Inoltre, salvo specifiche deroghe, anche quando la Commissione Territoriale emetta un provvedimento di diniego, la normativa europea (art. 46 Direttiva 2013/32/UE) e nazionale (art. 7 e art. 35 bis d.lgs 25/2008) riconoscono il diritto del richiedente asilo a restare sul territorio nazionale fino allo spirare del termine di impugnazione (30, 15 o 7 giorni a seconda della procedura adottata) per l'esercizio del diritto di difesa e, quando il ricorso sia stato depositato, fino all'eventuale pronuncia del Tribunale sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, laddove necessaria (art. 35 bis co. 4 d.lgs 25/2008). Tali ipotesi di inespellibilità sono state affermate anche dalla Corte di Cassazione con ordinanza n. 16581/2025. **Nel caso appena esaminato, invece, il richiedente asilo è stato dapprima trattenuto e poi rimpatriato nel Paese di origine prima ancora che gli fosse consentito di formalizzare la domanda d'asilo per esclusiva responsabilità della PA che non lo ha convocato nei termini previsti dall'art. 26 cit. Nonostante, inoltre, tale udienza di convalida si sia svolta presso i locali dell'Ufficio Immigrazione, il Funzionario presente in rappresentanza della Questura nulla ha eccepito sull'impossibilità per il richiedente asilo di porre in essere ulteriori attività successive all'inoltro della pec se non attendere la convocazione dopo circa 11 mesi, come già precisato, per malfunzionamenti imputabili**

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI APS

Sede legale: Torino, via Gerdil, n.7 - 10152

tel +39.011.4369158 | asgi@pec.it | segreteria@asgi.it

C.F. 97086880156 | P.IVA 07430560016

www.asgi.it

esclusivamente alla stessa P.A.

b) Il 29.05.2025 il cittadino straniero M.A.L.F. era attinto da un provvedimento espulsivo emesso dalla Prefettura di Napoli e da un ordine di accompagnamento alla frontiera emesso dalla Questura di Napoli. Il 30.05.2025 si celebrava l'udienza di convalida ed in quella sede il cittadino straniero chiedeva protezione internazionale dinanzi al Giudice di Pace. Trattasi di cittadino straniero che, dopo circa vent'anni di soggiorno regolare in Italia, non era recentemente riuscito a rinnovare il titolo di soggiorno e tuttavia vantava solidi legami familiari sul territorio nazionale, tra cui la madre, i fratelli e la figlia tutti regolarmente soggiornanti. Il difensore di fiducia trasmetteva contestualmente a mezzo pec alla Questura di Napoli la volontà del suo assistito di chiedere protezione. Tuttavia, la manifestazione d'asilo era disattesa tanto dalla Questura, che non dava seguito alla formalizzazione, quanto dal Giudice di Pace che così motivava il provvedimento di convalida dell'accompagnamento alla frontiera: *“preso atto dell'intenzione dello straniero di voler richiedere istanza di protezione ma di fatto al momento nulla risulta documentato (...) In base al principio vincolante che il giudice deve giudicare solo secondo quanto allegato e provato - iudex iuxta alligata et probata iudicare debet - in mancanza di idonea documentazione e di presupposti valutativi che possano portare a decisioni diverse, ritiene sussistente la legittimità del provvedimento emesse nei confronti dello straniero”*.

Anche in tal caso, la decisione assunta dal Giudice di Pace è stata nettamente contrastante non solo con la normativa poc'anzi enucleata in merito al momento in cui il cittadino straniero acquisisce la condizione di richiedente asilo, ma anche con il ruolo di tale Autorità Giudiziaria che, nelle procedure di espulsione ed accompagnamento alla frontiera, è incaricato di valutare tra le altre cose anche la sussistenza di ipotesi di inespellibilità previste dall'art. 19 d.lgs 286/98 o comunque discendenti dallo status giuridico del cittadino straniero. Ancor più grave è il fatto che il Giudice di Pace non abbia minimamente tenuto conto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 giugno 2020, resa nella causa C-36/2020 PPU, con cui è stato affermato che le autorità giurisdizionali chiamate a pronunciarsi sul trattenimento di un cittadino di un Paese terzo possono ricevere una domanda di protezione internazionale e sono tenute a informare l'interessato delle modalità concrete per il suo inoltro. In tale occasione, la Corte di Lussemburgo ha infatti risposto positivamente alla questione pregiudiziale sollevata

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione – ASGI APS

Sede legale: Torino, via Gerdil, n.7 - 10152

tel +39.011.4369158 | asgi@pec.it | segreteria@asgi.it

C.F. 97086880156 | P.IVA 07430560016

www.asgi.it

da un tribunale spagnolo, riconoscendo la possibilità di qualificare il giudice dell'udienza di convalida del trattenimento come "altra autorità" ai sensi della normativa europea, dinanzi alla quale può essere presentata una domanda di protezione internazionale, e sul quale grava altresì l'obbligo di trasmettere il fascicolo all'autorità competente ai fini della registrazione di detta domanda. Sebbene, nel caso di specie, si trattasse della convalida dell'allontanamento, ciò non incide sul principio affermato dalla Corte, in quanto tale provvedimento, al pari di quello di trattenimento, rientra tra i provvedimenti esecutivi dell'espulsione. Pertanto, anche in tale circostanza, il Giudice di Pace è soggetto al medesimo principio espresso dalla CGUE.

A riprova dell'illegittimità di quanto accaduto, il Tribunale di Roma il 15.10.2025 nel proc. 2025/34189 **accertava l'illegittimità del rimpatrio** e per l'effetto ordinava al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il rilascio immediato di un **visto di reingresso in Italia in favore del richiedente asilo**, con condanna alle spese dell'Amministrazione soccombente. Decisione confermata il 09.03.2026 dal medesimo Tribunale nel proc. n. R.G.49946/2025 a seguito di reclamo proposto dal Ministero. Infine, il provvedimento di espulsione impugnato dinanzi a (diverso) Giudice di Pace di Napoli, veniva dichiarato illegittimo ed annullato, nel proc. N.RG 29186/2025 con ordinanza del 12.01.2026.

c) Il 21.11.2024 il sig. A.S. era attinto da un provvedimento espulsivo emesso dalla Prefettura di Napoli e da un ordine di accompagnamento alla frontiera emesso dalla Questura di Napoli. In pari data la Questura gli notificava il provvedimento di inammissibilità della domanda d'asilo presentata precedentemente emesso dalla Commissione Territoriale. Il cittadino straniero deteneva, al momento dell'espulsione, lo *status* di richiedente asilo in quanto versava nei termini per impugnare la decisione notificata. Ciò nonostante, in violazione del suo diritto di difesa e del suo *status* giuridico, egli era dapprima trattenuto nei locali idonei e poi rimpatriato nel Paese di origine con accompagnamento alla frontiera, convalidato dal Giudice di Pace il 22.11.2024 che si limitava a rilevare "*la regolarità formale del provvedimento espulsivo*".

Anche in questo caso, il Tribunale di Roma con ordinanza del 17.10.2024 emessa nel proc. R.G. 37676/2024 accertava l'illegittimità del rimpatrio del ricorrente e, per l'effetto, ordinava al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale il rilascio di un visto di reingresso in Italia in favore del ricorrente, con condanna alle spese dell'Amministrazione soccombente. Infine, anche in questo caso, il provvedimento di espulsione impugnato dinanzi

a (diverso) Giudice di Pace Napoli, era dichiarato illegittimo e annullato, nel proc. n. R.G. 702/24 con ordinanza del 16.4.2024.

d) Il 19.03.2024 il sig. D.M. veniva attinto da un provvedimento espulsivo emesso dalla Prefettura di Napoli e da un ordine di accompagnamento alla frontiera emesso dalla Questura di Napoli. In pari data gli veniva comunicato che la sua domanda d'asilo, precedentemente inoltrata, era stata diniegata dalla Commissione Territoriale. Tuttavia tale provvedimento, esibito in copia al difensore, non gli veniva mai notificato, con grave pregiudizio per il suo diritto di difesa. Il 21.03.2024 il Giudice di Pace autorizzava il trattenimento in locali idonei e convalidava il provvedimento di accompagnamento alla frontiera limitandosi a rilevare *“la regolarità formale del provvedimento espulsivo”*. In pari data, il difensore di fiducia proponeva ricorso ex art. 35 bis d.lgs 25/2008 ed il Tribunale di Brescia territorialmente competente, nel proc. R.G. 3513/2024, rilevava l'evidente vizio di notifica e sospendeva l'efficacia esecutiva del provvedimento. Trattavasi di cittadino straniero con patologie mediche, presente in Italia da diversi anni e regolarmente impiegato, con reddito dimostrabile e documentato in tutte le sedi amministrative e giudiziarie. **L'esecuzione materiale dell'espulsione del richiedente asilo in questione era dunque interrotta solo grazie alla pronuncia tempestiva del Tribunale di Brescia che, successivamente in data 08.10.2024 riconosceva il suo diritto alla protezione speciale ex art. 19 d.lgs 286/98.** Anche in questo caso, il provvedimento di espulsione impugnato dinanzi a (diverso) Giudice di Pace di Napoli, veniva dichiarato illegittimo ed annullato, nel proc. n. R.G. 12067/2024 con ordinanza del 16.07.2024.

e) L'11.03.2026 il sig. K.A. richiedente asilo, formalizzava a mezzo pec per il tramite del proprio difensore di fiducia, rinuncia alla domanda di protezione internazionale. Pertanto, il 25.03.2026 si recava in Questura di Napoli munito di biglietti aerei acquistati per il rientro volontario nel Paese, al fine di ritirare il proprio Passaporto, prelevato dalla Questura al momento della formalizzazione della domanda d'asilo. In pari data, il cittadino straniero, pur avendo attivato l'iter di rimpatrio volontario, veniva attinto da un provvedimento espulsivo emesso dal Prefetto di Napoli e da un ordine di accompagnamento alla frontiera emesso dalla Questura di Napoli. In data 26.03.2026 si celebrava l'udienza di convalida ed il Giudice di Pace di Napoli, nonostante fosse tenuto a verificare altresì l'eventuale richiesta di rimpatrio volontario formulata dal cittadino straniero ai sensi dell'art. 13 co. 5 d.lgs 286/98 convalidava

l'accompagnamento alla frontiera, nonostante il sig. K.A. avesse diritto alla procedura di rimpatrio volontario con conseguente dispendio inutile di risorse e denaro pubblico. In un caso analogo a quello appena descritto, in cui vi è stata rinuncia alla richiesta di protezione internazionale da parte del sig. E.C. con esibizione, dinanzi all'Ufficio Immigrazione, dei biglietti aerei già acquistati per fare rientro nel paese di origine, al sig. E.C. era stato regolarmente restituito il suo Passaporto con invito ai sensi di legge a presentarsi presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera di Napoli Capodichino al fine di assicurare la propria partenza dal territorio nazionale.

Orbene, tali episodi integrano violazioni gravi dei diritti riconosciuti ai cittadini stranieri, in particolare ai richiedenti asilo, e dei principi costituzionali a tutela della persona, vanificando il diritto di difesa e di accesso alla procedura d'asilo.

Difatti, al di là dei provvedimenti giurisdizionali di convalida (avverso i quali il rimedio previsto dalla legge è il ricorso in Cassazione e tale segnalazione non si propone come un mezzo alternativo ai rimedi giuridici), ciò che preoccupa chi scrive è l'applicazione da parte dell'Ufficio Immigrazione di prassi che eludono le norme che prevedono il diritto di presentare la domanda di protezione internazionale senza incorrere, prima della formalizzazione della domanda, in una procedura di rimpatrio.

A fronte della condotta, di fatto violativa delle citate norme in tema di diritto di asilo, tenuta dalla Questura che provvede alla convocazione dei richiedenti protezione internazionale dopo mesi dalla relativa manifestazione di volontà, contraendo diritti fondamentali quali, il diritto alla residenza, ad un alloggio dignitoso, al lavoro contrattualizzato, v'è da contraltare la innegabile e insopprimibile condizione di inespellibilità, nelle more, dei cittadini stranieri in possesso della già nota ricevuta pec di manifestazione.

Se la Questura di Napoli-Ufficio Immigrazione e il Giudice di Pace quale autorità giudiziaria, in pendenza dei tempi di scorrimento della c.d. "lista" interna, che - si ripete - oggi scotta un tempo di attesa di circa 11 mesi, ritengono di poter ESPELLERE, ordinare e convalidare il rimpatrio di tali soggetti che non hanno altri strumenti per formalizzare il Mod. C3 (il riferimento è in particolare al primo caso riportato), tale comportamento viola profondamente la fiducia e la buona fede riposta dai cittadini e dall'utenza tutta.

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI APS

Sede legale: Torino, via Gerdil, n.7 - 10152

tel +39.011.4369158 | asgi@pec.it | segreteria@asgi.it

C.F. 97086880156 | P.IVA 07430560016

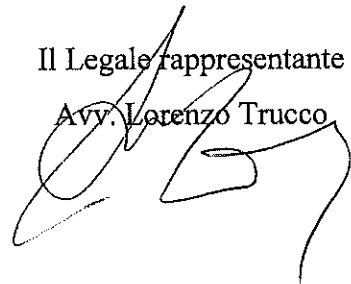
www.asgi.it

In tale prospettiva, la scrivente Associazione, in qualità di portatrice di interessi diffusi e per il tramite degli avvocati operanti nel settore, ritiene doveroso segnalare le predette criticità che incidono in modo significativo sull'effettivo esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri, a partire dall'accesso alla procedura di protezione internazionale e, come visto, alla violazione del principio di non espellibilità di soggetti che abbiano già manifestato la volontà di richiedere protezione internazionale e che non dispongono di strumenti ulteriori per procedere alla formalizzazione della domanda a causa di disservizi imputabili esclusivamente all'Ufficio Immigrazione.

Le descritte condotte, adottate dalle Autorità di pubblica sicurezza e dal Giudice di Pace quale Autorità giurisdizionale deputata ad una valutazione particolarmente delicata in quanto idonea ad incidere sulla libertà personale del cittadino straniero, oltre che sul suo diritto di soggiornare sul territorio nazionale, risulta in contrasto con i principi di buona amministrazione, correttezza e tutela dell'affidamento, oltre che con il quadro normativo nazionale ed europeo in materia. Con la presente, pertanto, si chiede alle Spett.li Autorità in istanza di intervenire urgentemente nell'ambito delle rispettive competenze al fine di evitare il perpetrarsi di tali gravi violazioni in danno dei richiedenti asilo che, come documentato dalle condanne alle spese inflitte dall'Autorità Giudiziaria, stanno comportando anche notevoli danni all'Erario.

Torino/Napoli, 24.04.2026

Il Legale rappresentante
Avv. Lorenzo Trucco



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione - ASGI APS

Sede legale: Torino, via Gerdil, n.7 - 10152

tel +39.011.4369158 | asgi@pec.it | segreteria@asgi.it

C.F. 97086880156 | P.IVA 07430560016

www.asgi.it