



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

MARIA ACIERNO	Presidente
CLOTILDE PARISE	Consigliere
LAURA TRICOMI	Consigliere
ALBERTO PAZZI	Consigliere
RITA ELVIRA ANNA RUSSO	Relatore

Oggetto:

IMMIGRAZIONE

Un.13/11/2024 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 815/2023 R.G. proposto da:

████████████████████, elettivamente domiciliato in Roma Via del Casale Strozzi, n. 31, presso lo studio dell'avvocato BARBERIO LAURA (BRBLRA78F50G337F) rappresentato e difeso dall'avvocato VEGLIO MAURIZIO (VGLMRZ74H02L219Q)

-ricorrente-

CONTRO

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro, QUESTORE DI TORINO

-intimati-

avverso il DECRETO del TRIBUNALE di TORINO n. 9912/2022 depositata il 27/05/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 13/11/2024 dal Consigliere RITA ELVIRA ANNA RUSSO.

FATTI DI CAUSA

In data 19 maggio 2022 il ricorrente, cittadino marocchino, cui era stato notificato decreto di espulsione, era attinto da

Copia comunicata ai Sottini dell'art 133 cpc



decreto di trattenimento presso il C.P.R. di Torino, misura restrittiva che veniva convalidata dal Giudice di pace di Torino il 20 maggio 2022. In occasione dell'udienza di convalida il cittadino straniero dichiarava di voler richiedere la protezione internazionale, che era formalizzata in data 24 maggio 2022. La Questura adottava in pari data un ulteriore decreto di trattenimento ex art. 6, comma 3, del D.lgs. n. 142/15, di cui chiedeva la convalida in data 25 maggio 2022, provvedimento convalidato dal Tribunale di Torino alla udienza al 26 maggio 2022.

Avverso il predetto provvedimento il cittadino straniero ha proposto ricorso per cassazione, affidandosi a un motivo. In esito alla udienza camerale non partecipata del 14 novembre 2023 questa Corte ha emesso ordinanza di rinvio alla pubblica udienza, pendendo la questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza dell'11 dicembre 2022 dal Tribunale di Milano, in relazione all'art. 6, comma 5, del D.lgs. 142/15, per contrasto con l'art. 13, Costituzione, laddove la norma – attraverso il richiamo all'art. 14, D. Lgs. 286/98 – prevederebbe la convalida del nuovo decreto di trattenimento entro le 48 ore *«dall'adozione del provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento e non dal momento in cui si considera avere il soggetto trattenuto acquisito la qualità di "richiedente protezione internazionale", ai sensi dell'art. 2 lett. a) d.lgs. 142/2015»*.

Pronunciatasi la Corte costituzionale, è stata fissata udienza pubblica di discussione. Il ricorrente ha depositato memoria. Il Procuratore generale ha depositato requisitoria scritta chiedendo il rigetto della domanda.

Alla pubblica udienza del 13 novembre 2024 il procuratore del ricorrente ha insistito in atti ed il Pubblico Ministero ha concluso per il rigetto.



MOTIVI DELLA DECISIONE

1.- Con l'unico motivo del ricorso si lamenta la violazione dell'art. 360, n. 3), c.p.c., in relazione agli artt. 6, c. 5, D. Lgs. 142/15, 14, cc. 3 e 4, del D.lgs. 286/98, 13, Cost., 5, par. 1, lett. f), CEDU per la tardiva adozione del decreto di trattenimento e trattenimento *sine titulo* del ricorrente dal 20 maggio al 24 maggio 2022.

Il ricorrente lamenta la nullità ed illegittimità del provvedimento di convalida del trattenimento del richiedente la protezione internazionale per il decorso del termine massimo di 48 ore dalla data di mutamento del titolo del trattenimento. Deduce che, nel corso dell'udienza di convalida del trattenimento dinanzi al Giudice di pace di Torino (20 maggio 2022), aveva manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale, con la conseguenza che a partire da tale momento il trattenimento disposto dalla Questura e successivamente convalidato dal Giudice di pace di Torino veniva sospeso e la Questura di Torino adottava un nuovo decreto di trattenimento solamente il 24 maggio 2022, in violazione dei termini previsti dall'art. 13, Costituzione, e dall'art. 14, cc. 3 e 4, del D.lgs. 286/1998. Rileva che il termine di 48 ore per la (nuova) convalida del trattenimento, in qualità di richiedente asilo, dovrebbe infatti decorrere non già dal secondo decreto di trattenimento ma dal momento del "mutamento del titolo" e cioè da quando il cittadino straniero, raggiunto da decreto di espulsione è divenuto richiedente asilo, avendo manifestato la sua volontà in tal senso. Osserva che il trattenimento dello straniero, in seguito alla domanda di protezione internazionale, è possibile solo in virtù dell'adozione di un decreto del Questore nelle 48 ore successive alla presentazione della domanda di protezione internazionale e che la convalida dell'A.G. deve intervenire nelle 48 ore successive alla trasmissione, in osservanza del disposto costituzionale dell'art.



13 Cost. Il ricorrente, inoltre, deposita memoria in cui prende posizione anche sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 212/2023 e sulla giurisprudenza successiva di questa Corte (ord. n. 36522/2023) ritenendo che sussista un contrasto frontale con la normativa UE, e segnatamente con gli artt. 8, 9, Dir. 2013/33/UE, e 26, Dir. 2013/32/UE, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte di Giustizia UE (CGUE, C-36/20 PPU, pp. 9-15).

2.- Il Procuratore generale conclude per il rigetto del ricorso evidenziando che la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla questione sollevata dal Tribunale di Milano con la sentenza 212/2023 e pur dichiarando inammissibile la questione, poiché il giudice di merito non si è confrontato con la norma contenuta nell'ultimo periodo della disposizione censurata (art. 6, comma 5, d.lgs. 142/2015) e l'incidenza della stessa sui termini della questione sollevata, ha comunque rilevato che la convalida deve intervenire entro un termine che non può che decorrere dalla data di adozione del provvedimento, posto che quest'ultimo ne costituisce l'oggetto. Il Procuratore generale osserva che la Questura non è incorsa in alcuna tardività nella formalizzazione della domanda di protezione internazionale avanzata dal ricorrente. L'Autorità, infatti, ha proceduto alla formalizzazione della domanda del trattenuto nel termine di dieci giorni lavorativi (in data 24.5.2022) e la trasmissione al Tribunale della richiesta di convalida del trattenimento, da parte del Questore, è intervenuta nelle 48 ore (il 25.4.2022) ed è da considerare tempestiva. La proroga del termine di dieci giorni nella registrazione della domanda di protezione internazionale, prevista nell'ultimo periodo dell'art. 26, comma 2 bis, del D.lgs. n. 25 del 2008, introdotta dal legislatore in conformità alla previsione dell'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE, può essere applicata in presenza del comprovato presupposto costituito dall'elevato numero di domande in



conseguenza di arrivi consistenti e continuati (cfr. Cass., sentenza n. 20028 del 13.7.2023). Correttamente, pertanto, il giudice di prime cure ha considerato applicabile il disposto dell'art. 26, comma 2 bis, del D. Lgs. n. 25 del 2008 in presenza di un elevato numero di domande ed in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti.

3.- Il motivo è infondato.

3.1.- Il quadro normativo applicabile al presente processo prevede all'art. 6 comma 3 del D.lgs. n. 142/2015 che il richiedente (protezione internazionale) che si trova in un centro di cui all'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in attesa dell'esecuzione del provvedimento di respingimento o di espulsione *«rimane nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione»*. Il comma 5 prevede poi che *«Quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda (di protezione internazionale) i termini previsti dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda»*.

3.2.- La norma va poi coordinata, al fine di inquadrare correttamente il caso di specie, con i termini massimi di redazione da parte del Questore del verbale (formalizzazione della domanda) che raccoglie le dichiarazioni del richiedente, pari a tre o sei giorni, a seconda se la domanda sia presentata in questura o alla frontiera, prorogabili fino a dieci giorni (come previsto nell'ultimo



periodo dell'art. 26, comma 2 bis, del D.lgs. n. 25 del 2008, introdotto dal legislatore in conformità alla previsione dell'art. 6 della Direttiva 2013/32/UE) in presenza del comprovato presupposto costituito dall'elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e continuati (cfr. Cass., n. 20028 del 13.7.2023). La volontà di richiedere la protezione internazionale, infatti, può essere manifestata anche dinnanzi ad una autorità non competente a formalizzare la domanda. La Corte di giustizia UE nella sentenza 25 giugno 2020 (causa C-36/20 PPU) ha chiarito che l'articolo 6, paragrafo 1, primo e secondo comma, della direttiva 2013/32 impone agli Stati membri di registrare la domanda di protezione internazionale entro tre giorni lavorativi o entro sei giorni lavorativi dopo la sua «presentazione», a seconda che detta domanda sia stata presentata all'autorità competente a norma del diritto nazionale per procedere alla sua registrazione o a un'altra autorità preposta a ricevere tale domanda senza tuttavia essere competente, a norma del diritto nazionale, per la sua registrazione. Ed ha precisato altresì che un giudice istruttore, in qualità di «altra autorità» deve, da un lato, informare i cittadini di paesi terzi in situazione irregolare delle modalità di inoltro di una domanda di protezione internazionale e, dall'altro, qualora un cittadino abbia manifestato la volontà di presentare una siffatta domanda, trasmettere il fascicolo all'autorità competente.

3.4.- Nel nostro Stato, la autorità competente a ricevere e formalizzare la domanda è il Questore, che provvede ai sensi del comma 2 dell'art. 26 cit. a verbalizzare le dichiarazioni del richiedente, cui si allega la documentazione rilevante ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. 251/2007. Si tratta di un passaggio assolutamente necessario e propedeutico all'esame della domanda perché essa avviene -come precisato dall'articolo 3 cit.- su base individuale e in ragione delle dichiarazioni rese dal richiedente e



della documentazione allegata; e più volte al riguardo la giurisprudenza nazionale ha precisato che esiste un onere di specifica allegazione dei fatti rilevanti da parte del richiedente asilo in difetto dei quali non può neppure esercitarsi il dovere di cooperazione istruttoria (Cass. 11175/2020; Cass. n. 24010/2020; Cass. n. 2355/2020; Cass. 8819/2020; CGUE 5 giugno 2014, causa C-146/14; nello stesso senso Cass. 8819/2020).

3.5.- In altre parole, seppure il cittadino straniero acquista la qualità di richiedente asilo al momento in cui manifesta la volontà di richiedere la protezione internazionale, non si può procedere all'esame della sua domanda se prima non viene soddisfatto l'onere di allegazione con una compiuta verbalizzazione delle sue dichiarazioni cui accludere eventuale documentazione disponibile.

3.6.- Ciò consente di affermare che coesistono nell'ordinamento eurounitario due nozioni di richiedente protezione internazionale: in senso sostanziale, intendendosi come tale la condizione del soggetto che ha manifestato la volontà di chiedere la protezione, ed in senso formale, intendendosi come tale la condizione del soggetto la cui domanda sia stata recepita e formalizzata dall'autorità competente. Le due condizioni, onde evitare deficit di tutela, devono essere portate ad unità nel più breve tempo possibile, come peraltro prevede anche la legislazione nazionale (art. 26 comma 2 bis, cit.) e in linea di massima rileva, ai fini delle garanzie procedurali e per l'accoglienza, la acquisizione della qualità sostanziale di richiedente asilo; ma ciò non toglie che taluni adempimenti siano legati necessariamente alla formalizzazione della domanda e che il diritto del cittadino straniero ad un ricorso effettivo e -sussistendone i presupposti- alla protezione internazionale, deve essere temperato con il diritto-dovere dello Stato di valutare attentamente le condizioni



per la permanenza dello straniero sul suolo nazionale, anche al fine di non svilire e inflazionare un istituto di fondamentale importanza quale l'asilo, di cui non possono essere consentite utilizzazioni strumentali.

4.- Ciò premesso, si osserva che ogni restrizione della libertà personale deve avere una base legale e cioè essere attuata in virtù di una disposizione di legge che la autorizzi e deve essere sottoposta a controllo giurisdizionale; inoltre deve qui ribadirsi che il richiedente asilo non può essere trattenuto per il solo fatto di avere presentato tale richiesta, ma nei casi previsti dalla legge nazionale in conformità agli artt. 8, 9, della Dir. 2013/33/UE. L'art. 8 della Direttiva, in particolare, ammette espressamente, quale eccezione al principio che lo straniero non può essere trattenuto per il "solo fatto" di essere richiedente asilo, il trattenimento del richiedente già in stato di restrizione ai fini del rimpatrio in quanto soggiornante irregolare, ove lo Stato possa comprovare che *«vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio»*.

5.- Chiarito quindi che il trattenimento del richiedente asilo c.d. secondario, vale a dire colui che ha presentato la domanda essendo già in stato di trattenimento dopo un provvedimento di espulsione o allontanamento, è consentito dalla normativa europea, ed è espressamente previsto dalla norma di legge nazionale, occorre verificare se il soggetto espulso (o respinto) in stato di trattenimento convalidato dal Giudice di pace, che presenti una domanda di asilo – nel caso di specie proposta all'udienza di convalida del (primo) trattenimento- divenga per il solo fatto di aver presentato tale domanda un soggetto privato *sine titolo* della libertà personale, a meno che nel termine di 48 ore da quando ha



manifestato la volontà di richiedere l'asilo, non intervenga ulteriore decreto di trattenimento con successiva convalida.

5.1.- La normativa europea, in proposito, dispone che qualora il trattenimento sia disposto da una autorità amministrativa è assicurata una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento, ma rimette agli Stati membri di stabilire nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente (art. 9 Direttiva 2013/33/UE).

5.2.- In merito, il diritto nazionale italiano è fortemente vincolato dall'art. 13 della Costituzione, norma che pone un insieme di garanzie inderogabili. La prima è la riserva (assoluta) di legge, perché nessuno può subire qualsiasi forma di restrizione della libertà personale se non nei casi e modi previsti dalla legge; la seconda è il controllo giurisdizionale sulla misura, che deve essere assunta "per atto motivato", e, nei casi eccezionali indicati tassativamente dalla legge nei quali anche l'autorità di pubblica sicurezza dispone provvedimenti restrittivi provvisori, deve essere convalidata entro 48 ore dalla sua comunicazione, che a sua volta deve avvenire entro 48 dalla sua adozione. Ciò significa che c'è un termine inderogabile di 96 ore complessivo oltre il quale nessuna misura restrittiva della libertà personale, adottata dalla autorità di pubblica sicurezza, può restare valida ed efficace se non è stata sottoposta -d'ufficio e non a richiesta dell'interessato- al positivo controllo della autorità giudiziaria; e si tratta di un controllo giurisdizionale pieno, posto che (art. 111 Cost. comma VII) avverso tutti i provvedimenti sulla libertà personale è ammesso il ricorso in Cassazione. Un volta legalmente assunta o convalidata, la misura ha la durata prevista nel provvedimento che la dispone, nei limiti dei termini massimi previsti dalla legge. La terza garanzia è il divieto di violenza fisica e morale sulle persone



ristrette, norma ispirata al principio inderogabile di salvaguardia della dignità umana, avendo la nostra Costituzione qui anticipato la regola del divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 della Convenzione EDU che l'Italia ha ratificato con legge 4 agosto 1955 n. 848. Infine, la quarta garanzia è la predeterminazione per legge dei termini massimi della "carcerazione preventiva", principio che si può estendere anche ai trattenimenti amministrativi di cui si discute perché anch'essi sono misure cautelari restrittive; e di ciò non ha dubitato neppure il nostro legislatore che ne ha stabilito termini massimi (art. 14 comma 5 del D.lgs. 286/1998 e art 6 comma 5 del D.lgs. 142/2015).

La posizione dello Stato italiano, per effetto delle sue norme costituzionali, risulta più garantista di quella della Direttiva, la quale non prevede termine per la "verifica giudiziaria" e impone genericamente che il periodo di trattenimento sia "il più breve possibile".

5.3.- Il punto sul quale il ricorrente richiama l'attenzione di questa Corte è il termine entro il quale debba essere portata alla verifica del giudice competente la privazione di libertà del richiedente asilo secondario. Sul punto la Corte Costituzionale con la sentenza n. 212/2023 ha ricordato che la convalida presuppone necessariamente un provvedimento e quindi il termine di 48 ore non può che decorrere dal provvedimento del Questore. Deve allora verificarsi se il Questore, dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale da parte del soggetto già trattenuto abbia a sua volta dei termini per valutare se adottare un ulteriore provvedimento di trattenimento- stavolta da inviare per la convalida al Tribunale (art. 6 comma 5 cit.)- e se nelle more il trattenimento precedentemente disposto, per quanto convalidato, perda efficacia.



5.4.- La Corte Costituzionale ha nella sostanza fornito una risposta anche a questo interrogativo, affermando che occorre confrontarsi con l'intero disposto dell'art. 6 comma 5 e segnatamente che *«L'ultimo periodo della disposizione censurata, (trascurato dal rimettente, si premura, tuttavia, di stabilire che i termini di restrizione della libertà personale dello straniero previsti dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (e, dunque, effetto di un primo provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza già convalidato) sono sospesi fino a quando non sopraggiunga la decisione sulla ulteriore convalida, che ne può permettere la protrazione per un massimo di altri sessanta giorni. Il giudice al quale spetti la competenza a verificare la sussistenza o la persistenza di un legittimo titolo restrittivo della libertà personale dello straniero già trattenuto non può, pertanto, che confrontarsi con tale previsione normativa, con la quale il legislatore ha inteso disciplinare lo status libertatis nel tempo che intercorre tra la presentazione della domanda di protezione internazionale e il preliminare esame di essa da parte dell'autorità amministrativa, quanto alla eventuale protrazione, nei casi indicati dalla legge, del restringimento in corso».*

5.5.- La norma in esame, in effetti, dispone che i termini della restrizione conseguente al primo provvedimento convalidato dal Giudice di pace sono sospesi, il che significa che ne perdura l'efficacia, e al tempo stesso (comma 3) che il richiedente rimanga nel centro quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione. Dal che ne discende la considerazione che il trattenimento del soggetto espulso (o respinto), ove debitamente convalidato dal Giudice di pace, non resta privo di base legale per il solo fatto che costui presenti domanda di asilo, ma anzi ne viene sospesa la decorrenza



dei termini massimi di restrizione; non è quindi il trattenimento che viene sospeso ma solo la decorrenza dei suoi termini massimi di durata.

5.6.- La manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale fa sorgere l'obbligo della amministrazione di registrarla (entro i termini previsti dall'art. 26 comma 2 bis del D.lgs. n. 25/2008) e di valutarla, per verificare se possa considerarsi strumentale ad evitare la espulsione o il respingimento. In tal caso il Questore deve adottare un nuovo provvedimento di trattenimento da inviare entro 48 ore per la convalida alle sezioni specializzata del Tribunale (legislazione *ratione temporis* vigente) ed è nel momento in cui viene adottato il nuovo provvedimento di trattenimento che avviene il cd. mutamento del titolo, da trattenimento in attesa di espulsione, in trattenimento in attesa di esame della richiesta di asilo ritenuta strumentale dal Questore, provvedimento che deve essere convalidato entro il termine di 48 ore.

6.- In tal senso la giurisprudenza di questa Corte, successiva alla citata sentenza della Corte Costituzionale, ha affermato il seguente principio di diritto:

«Ove il cittadino straniero, già presente in un C.P.R. in attesa dell'esecuzione di un decreto di espulsione e in forza di trattenimento disposto ex art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, sia ivi nuovamente trattenuto ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 per avere presentato una domanda di protezione internazionale, il termine di quarantotto ore per la convalida del secondo trattenimento disposto dal questore non decorre dalla manifestazione di volontà del ricorrente di richiedere la protezione internazionale, ma dall'adozione del suddetto secondo provvedimento restrittivo» (Cass. ord. n. 36522 del 29/12/2023). Nella suddetta ordinanza in particolare si è rilevato che il nuovo



titolo restrittivo convalidato dal Tribunale ex art. 6, comma 5 citato, ed il relativo procedimento vanno ad innestarsi, senza soluzione di continuità, su di un precedente procedimento inerente al primo titolo restrittivo convalidato dal Giudice di pace ex art. 14 citato, la cui efficacia non cessa, essendone solo sospesi i termini; il legislatore ha disciplinato il raccordo tra i due procedimenti, sicché nel periodo di cui si discute la protrazione della restrizione del richiedente asilo troverà titolo giustificativo nel primo provvedimento di trattenimento.

6.1.- A questo orientamento il Collegio intende dare continuità, osservando, tra l'altro, che, già prima della pronuncia della Corte Costituzionale questa Corte aveva rilevato che il comma 3 dell'art. 6 cit., nell'utilizzare il termine "rimane nel centro" indica che non vi è soluzione di continuità tra la permanenza nel centro in qualità di soggetto espulso e la permanenza a titolo di richiedente asilo, nel rispetto tuttavia dei termini per formalizzare la domanda (Cass. 23890/2023, in motivazione). Il meccanismo di raccordo è dato dalla sospensione dei termini di decorrenza della misura restrittiva, che è un istituto ben conosciuto nel processo penale ove i termini di custodia cautelare (art 304 c.p.p.) si sospendono quando in un certo arco di tempo occorre fare spazio a un evento, ad es. un impedimento dell'imputato che impone il rinvio della udienza; ciò non significa che durante quel periodo non perduri l'efficacia della misura, anzi la misura si prolunga nel tempo, pur dovendosi rispettare i termini massimi di durata. Analoghe considerazioni possono farsi in tema di trattenimento amministrativo, ribadendo che se la norma parla di sospensione dei termini della misura restrittiva, significa che la misura resta valida ed efficace anche durante questo arco di tempo.

7.- Non è quindi condivisibile la tesi, proposta dalla difesa, secondo la quale a far tempo dalla manifestazione della volontà di



presentare domanda di asilo la misura restrittiva non gode più di un titolo giustificativo, poiché il titolo giustificativo è il provvedimento di trattenimento già convalidato di cui, come previsto nella ultima parte dell'art. 6 comma 5 cit. sono sospesi i termini di decorrenza. Come affermato dalla Corte Costituzionale, lo *status libertatis* del soggetto, nel tempo che intercorre tra la presentazione della domanda di protezione internazionale e il preliminare esame di essa da parte dell'autorità amministrativa, resta disciplinato da questa norma, che *«non permette all'autorità giudiziaria di rilevare la carenza del titolo restrittivo per tale periodo»*. Resta fermo però che il giudice debba valutare, in caso di prassi applicative distorte, la compatibilità con il *«fascio delle garanzie assicurate dall'art. 13 Cost., e, in particolare, alla regola che impone alla legge di determinare i termini massimi dei trattenimenti disposti in via preventiva, allo scopo di evitare che essi si prolunghino indefinitamente»*. E' chiaro il riferimento non già al terzo comma dell'art 13 Cost. (che impone il termine complessivo di 96 ore per la convalida) ma all'ultimo comma, che impone di predeterminare per legge i termini massimi delle misure di restrizione della libertà personale; nel caso dei trattenimenti amministrativi dei cittadini stranieri i termini sono effettivamente predeterminati per legge e quindi la verifica rimessa al giudice riguarda la compatibilità della durata della sospensione, in attesa della adozione del secondo provvedimento di trattenimento, con i termini massimi stabiliti dal legislatore per la durata della misura.

8.- Nel caso che ci riguarda i termini di restrizione della libertà personale dello straniero previsti dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 sono sospesi fino a quando non sopraggiunga la decisione sulla ulteriore convalida, che ne può permettere la protrazione per un massimo di altri sessanta giorni, al fine di condurre a termine l'esame della domanda di protezione



internazionale. Il complessivo schema è quindi così articolato: si dispone il trattenimento del soggetto da allontanare per un certo periodo, nei limiti in cui lo consente la norma; se il trattenuto presenta domanda di asilo il termine di decorrenza della misura è sospeso, in quanto l'autorità amministrativa può chiedere -se ritiene la domanda strumentale - un prolungamento del trattenimento (fino a sessanta giorni) per esaminare la domanda; il nuovo trattenimento si innesta senza soluzione di continuità sul primo e determina un allungamento dei termini di restrizione, che però hanno una durata massima prevista dalla legge, sul cui rispetto il giudice deve vigilare.

8.1.- Ora, considerando che a norma dell'art. 14 cit. la convalida del trattenimento del soggetto espulso comporta la permanenza nel centro per un periodo complessivo di tre mesi (prorogabile) e che il trattenimento in attesa di esame della domanda ritenuta strumentale può disporsi per massimo di sessanta giorni, si deve concludere che nel caso di specie non si è determinato l'effetto di superare, per effetto della sospensione, i termini massimi della misura e non si è verificata alcuna "prassi applicativa distorta". Peraltro, come rileva anche il Procuratore generale, il Tribunale ha accertato anche che il termine per la registrazione della domanda di asilo è stato rispettato, in quanto la domanda è stata presentata il 20 maggio 2022, si è proceduto alla sua formalizzazione in data 24 maggio 2022, con contestuale adozione del provvedimento di trattenimento, convalidato dal Tribunale in data 26 maggio 2022.

9.- Non sussiste neppure il dedotto "contrasto frontale" tra la normativa nazionale, come interpretata da questa Corte e la normativa europea, di cui si argomenta nelle memorie.

La normativa eurounitaria è infatti conformata dal principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo



fatto di chiedere protezione internazionale. Tale normativa, tuttavia, ammette che i richiedenti possano essere trattenuti nelle circostanze eccezionali indicate nella Direttiva 2013/33/UE, e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento. Il richiedente in stato di trattenimento deve inoltre godere effettivamente delle necessarie garanzie procedurali, quali il diritto ad un ricorso giudiziario dinanzi a un'autorità giurisdizionale nazionale.

E' vero che il richiedente asilo deve considerarsi tale nel momento in cui manifesta detta volontà, come anche affermato da giurisprudenza consolidata di questa Corte; tuttavia la stessa Direttiva europea sopra citata distingue la condizione del richiedente asilo primario, da quella del richiedente asilo secondario, già in stato di trattenimento al fine del rimpatrio (articolo 8, comma 3 lett. d) paragrafo 1, secondo comma); e la Direttiva 2013/32/UE, del 26 giugno 2013 prevede espressamente (art. 6) che l'autorità nazionale debba avere a disposizione un tempo congruo per registrare la domanda, in particolare quando essa sia stata presentata innanzi ad una autorità non competente a formalizzarla. Questa indicazione è recepita dalla legislazione nazionale nei termini di cui si è detto (art. 26 comma 2 bis D.lgs. 25/2008).

9.1.- L'art. 8, paragrafo 3, lettera d) della Direttiva 2013/33 prevede che il richiedente può essere trattenuto *«quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della 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, al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il*



fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio».

Vero è che la giurisprudenza CGUE afferma che le autorità nazionali possono trattenere un richiedente protezione internazionale solo dopo aver verificato, caso per caso, se un siffatto trattenimento sia proporzionato ai fini da esso perseguiti (sentenza resa nella causa C-924/19); ma rispetto alla generica previsione del par. 2 dell'art 8 della Direttiva 2013/33 (*"Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente"*) il par. 3 lett. d) del citato art. 8 prevede il caso più specifico del c.d. richiedente asilo secondario, e ammette lo Stato a comprovare che la volontà di presentare la domanda è strumentale, il che all'evidenza non può farsi se la domanda non è prima formalizzata, anche nei motivi che la sostengono, e portata alla attenzione della autorità che deve valutarla; e certamente non si può valutare una mera dichiarazione di volontà di chiedere la protezione internazionale non corredata dalle allegazioni dei fatti posti a fondamento della richiesta.

10.- Inoltre, quanto alla giurisprudenza CGUE, si rileva che nella causa C-18/16 si afferma che il citato art. 8 enumera esaustivamente i vari motivi tali da giustificare il trattenimento e ognuno dei suddetti motivi risponde a una necessità specifica che ha carattere autonomo (punto 42); e che lo stesso l'articolo 8, paragrafo 3, secondo comma, dispone che i motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale; afferma inoltre che, quando le disposizioni di una direttiva lasciano agli Stati membri un margine di discrezionalità per definire misure di trasposizione che siano adeguate alle diverse situazioni possibili, sono tenuti,



nell'attuazione di tali misure, non solo a interpretare il loro diritto nazionale conformemente alla direttiva di cui trattasi, ma anche a fare in modo di non basarsi su un'interpretazione della stessa che entri in conflitto con i diritti fondamentali o con gli altri principi generali del diritto dell'Unione (punto 43). Deve quindi concludersi che esiste in materia di trattenimenti un margine di discrezionalità del legislatore nazionale, purché si rispetti il quadro normativo eurounitario; e parlando specificamente dello Stato italiano, anche le garanzie date dall'art. 13 della Costituzione.

11.- La difesa del ricorrente ritiene che la sola manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale debba comportare la automatica ed immediata perdita di efficacia del primo trattenimento già convalidato. Al fine di sostenere l'argomentazione deduce che la diversa soluzione affermata da questa Corte nella citata ordinanza n. 36522/2023 si risolverebbe, *«in una fictio iuris, ossia nella mancata acquisizione dello status di richiedente asilo; nel periodo compreso tra la presentazione e la registrazione della domanda, lo straniero, ormai divenuto inespellibile, è infatti trattenuto solo in ragione della richiesta di asilo, ciò che le direttive vietano espressamente»*.

11.1.- L'argomento, seppure suggestivo, non è condivisibile poiché nel periodo compreso tra la presentazione e la registrazione della domanda, lo straniero non è trattenuto "solo" in ragione della richiesta di asilo, non essendo egli un richiedente primario (che presenta la domanda in stato di libertà), ma perché la sua domanda deve essere formalizzata e valutata in quanto presentata da persona già trattenuta in conseguenza di provvedimento di espulsione o respingimento e perché in siffatta ipotesi è la stessa Direttiva UE a prevedere che lo Stato possa comprovare la strumentalità della domanda. Ed è appena il caso di rilevare che se la domanda è effettivamente strumentale essa sarà



respinta in quanto infondata e il richiedente sarà espulso in base al precedente provvedimento, che non è nullo (Cass. n. 5437 del 27/02/2020) ma solo temporaneamente ineseguibile (Cass. n. 26633 del 15/09/2023; Cass. n. 24105 del 09/09/2024; Cass. n.27077 del 23/10/2019).

11.2.- La legge nazionale (art. 6 comma 5 D.lgs. 142/2015) prevede dunque che si sospendano i termini della permanenza nel centro conseguenti alla convalida del primo trattenimento, anche per dare modo alla amministrazione di registrare la domanda e valutarla; e il secondo trattenimento, quello cioè come richiedente asilo secondario, ha una durata massima di sessanta giorni, *“per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda”*. Queste disposizioni nazionali sono dirette a rendere effettivo e praticabile il diritto- dovere dello Stato, riconosciuto dalla normativa eurounitaria, di *«comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio»* e pertanto non può dirsi in contrasto con il diritto comunitario, ove non venga applicata con il ricorso a quelle prassi distorte già censurate dalla Corte Costituzionale, e di cui si è detto. Se è rispettata la garanzia della riserva di legge, qui sussistente e armonica al diritto eurounitario, e il principio secondo cui ogni provvedimento della autorità di pubblica sicurezza deve essere sottoposto a controllo giudiziario entro un certo termine dalla sua effettiva adozione, nonché il principio della predeterminazione per legge della durata massima della misura anche in caso di eventuali sospensioni, il provvedimento di trattenimento non può considerarsi adottato in contrasto con le norme costituzionali e



sovrnazionali. Quanto infine all'obbligo di verificare la legittimità del trattenimento a partire dall'inizio della misura restrittiva, come sopra si è detto, il permanere del soggetto nel centro in attesa della formalizzazione della domanda e che l'autorità si pronunci sulla sua strumentalità o meno, non resta privo di una base legale, essendo ciò espressamente previsto dall'art. 6 cit., norma che – come rilevato dalla Corte Costituzionale, «*non permette all'autorità giudiziaria di rilevare la carenza del titolo restrittivo per tale periodo*».

12.- Possono quindi affermarsi i seguenti principi di diritto:

A) L'art. 6 comma 5 del D.lgs. n.142 del 2015 nello stabilire che i termini di restrizione della libertà personale dello straniero previsti dall'art. 14, comma 5, del D.lgs. n. 142 del 2015, effetto di un primo provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza già convalidato, sono sospesi nel caso in cui la persona trattenuta presenti domanda di asilo, va interpretato nel senso che la privazione della libertà personale non resta priva di titolo fino al momento in cui il Questore, dopo avere registrato la domanda, adotti un nuovo provvedimento di trattenimento ai sensi dell'art. 6 comma 3 dello stesso D.lgs., purché il nuovo provvedimento di trattenimento venga trasmesso al giudice competente per la convalida entro 48 ore dalla sua adozione e convalidato nelle successive 48 ore, ferma restando la insuperabilità dei termini massimi di durata della misura previsti dalla legge.

B) L'art.6 commi 3 e 5 del D.lgs. 142 del 2015 non è in contrasto con il quadro normativo eurounitario di riferimento e segnatamente con l'art. 8 della Direttiva 2013/33/UE, trattandosi di norma che consente il trattenimento del richiedente asilo secondario, in conformità con quanto previsto dall'art. 8 comma 3 lett. d) della suddetta Direttiva, e finalizzata ad assicurare il diritto dovere dello Stato di valutare la domanda di asilo al fine di



provare che vi sono fondati motivi per ritenere che lo straniero ha manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio.

Ne consegue il rigetto del ricorso. Nulla sulle spese in difetto di regolare costituzione della controparte.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, il 13/11/2024.

Il Consigliere relatore

RITA ELVIRA A. RUSSO

Il Presidente

MARIA ACIERNO

