Cassazione penale sez. I, 28/01/2026, n. 3758

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA PENALE

Composta da

Dott. SIANI Vincenzo - Presidente

Dott. ALIFFI Francesco - Relatore

Dott. GALATI Vincenzo - Consigliere

Dott. GENOVESE Antonino Francesco - Consigliere

Dott. GRIECO Teresa - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso

proposto da

El.Al. (CUI (Omissis)) nato il (Omissis)

avverso il decreto del 08/01/2026 della CORTE APPELLO di TORINO

udita la relazione svolta dal Consigliere FRANCESCO ALIFFI;

sentite le conclusioni del PG MARIA FRANCESCA LOY che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

L'Avvocatura erariale si è costituita per il Ministero dell'Interno svolgendo articolate considerazioni e prospettando il rigetto del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. Con decreto in data 8 gennaio 2026 la Corte di appello di Torino ha prorogato il trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri (C.P.R.) di Torino - "Brunelleschi" di El.Al., disposto dal Questore di Torino in data 11 novembre 2025, ai sensi dell'art. 6, comma 3, D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e convalidato dalla Corte di appello il successivo 15 novembre.

A ragione della decisione osserva che non rileva il documentato accoglimento dell'istanza di sospensiva dell'efficacia esecutiva del provvedimento con cui la Commissione territoriale di Palermo - sezione di Agrigento, in data 12 dicembre 2025, ha dichiarato inammissibile la domanda reiterata di protezione internazionale.

A tale provvedimento, infatti, non consegue automaticamente il venir meno dei presupposti per il trattenimento né, d'altra parte il suo contenuto incide sulla valutazione del carattere strumentale della domanda di protezione internazionale.

Risulta accertato, a livello di fumus, la sussistenza del "di una possibile condizione di inespellibilità", dipendente dal profondo radicamento del trattenuto in Italia. Nulla si dice, invece, sulla strumentalità della domanda di protezione internazionale.

Non si registra alcun ritardo nella trattazione del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale e permangono le condizioni che legittimano la prosecuzione del trattenimento in base ai requisiti legislativi previsti ai sensi degli artt. 6, commi 2, 2 bis, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 del D.Lgs. 142/2015 e 13, commi 5, 5.1, 5.2 e 14 del T.u. imm. e successive modificazioni

2. Avverso il decreto di proroga El.Al., a mezzo dell'avv. Maurizio Veglio, ha proposto ricorso per cassazione, articolando due motivi.

2.1. Con il primo denuncia violazione di legge ex art. 606, c. 1, lett. b), c.p.p., in relazione agli artt. 8 Direttiva 2013/33/UE, 6 D.Lgs. 142/15 nonché arbitrarietà del trattenimento per violazione della buona fede da parte della pubblica amministrazione (C.E.D.U., Grande Camera, sent. Saadi c. Regno Unito, R.U. c. Grecia, Longa Yonkeu c. Lettonia).

Lamenta che la Corte di appello abbia escluso il carattere arbitrario del trattenimento nonostante risulti dagli atti che il decreto di trattenimento sia stato disposto dal Questore in data 11 novembre 2026, quando ancora la domanda di protezione internazionale non era stata registrata e non erano state ancora raccolte le motivazioni del ricorrente. La registrazione è, infatti, avvenuta il 3 dicembre 2025. Pertanto, il trattenimento è stato disposto arbitrariamente senza la preventiva conoscenza delle ragioni sottostanti alla domanda di protezione internazionale, quindi, in violazione del principio di buona fede ed in assenza di una effettiva valutazione sulla fondatezza o sulla presunta strumentalità della richiesta di asilo.

L'arbitrarietà del trattenimento doveva essere rilevata dalla Corte di appello il cui sindacato è esteso alla verifica rigorosa delle condizioni di legalità e la tutela effettiva dei diritti individuali.

Investita della questione, la Corte di Appello di Torino ha, invece, escluso l'arbitrarietà del trattenimento, limitandosi ad osservare che ci sono stati ritardi nelle procedure relative alla richiesta di protezione internazionale. Tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo stabilisce che la detenzione è arbitraria anche quado manca la buona fede da parte delle autorità, a nulla rilevando il formale rispetto della legge nazionale (C.E.D.U., Grande Camera, sent. 29 gennaio 2008, Saadi c. Regno Unito). La detenzione deve essere motivata, limitata nel tempo e collegata allo scopo dichiarato. Nel caso in esame, la pubblica amministrazione ha agito senza conoscere i motivi della domanda di protezione, violando il principio di buona fede e rendendo arbitrario il trattenimento (C.E.D.U., sent. 7 giugno 2011, R.U. c. Grecia; sent. 15 novembre 2011, Longa Yonkeu c. Lettonia).

2.2. Con il secondo motivo deduce violazione di legge ex art. 606, c. 1, lett. b) c.p.p., in relazione agli artt. 6, cc. 3, 9, D.Lgs. 142/15, 35-bis, c. 4, D.Lgs. 25/08 sotto il profilo della mancanza dei requisiti per il mantenimento del trattenimento e l'assenza di finalità strumentale della domanda di protezione internazionale.

Secondo l'art. 6, comma 7, D.Lgs. 142/15, il trattenimento del richiedente asilo che abbia proposto ricorso giurisdizionale avverso il rigetto della domanda, permane "fino all'adozione del provvedimento di cui al comma 4 del medesimo articolo 35-bis nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto"

Il successivo comma 9 vincola il mantenimento della misura restrittiva alla persistenza del motivo che ne ha giustificato l'adozione.

Nel caso in esame, il trattenimento è stato disposto solo per la presunta strumentalità della domanda di protezione internazionale. Tuttavia, il Tribunale di Torino ha accolto l'istanza di sospensione, riconoscendo ragioni gravi ed il radicamento in Italia dello straniero, escludendo, quindi, il carattere pretestuoso della domanda.

La Corte d'Appello, alla luce della richiamata giurisprudenza di legittimità, avrebbe dovuto uniformarsi alla valutazione del provvedimento di sospensione, che, sulla base dell'accertamento di specifici elementi fattuali, legati al radicamento e all'originaria condizione di minore non accompagnato del soggetto trattenuto, ha escluso il carattere meramente strumentale della domanda di asilo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è passibile di rigetto.

1. Il primo motivo, relativo all'arbitrarietà del trattenimento perché disposto senza un vaglio effettivo della strumentalità della domanda di protezione internazionale da parte del Questore e, comunque, eseguito e convalidato prima della registrazione di siffatta domanda, non è fondato.

Nel sistema delineato dal legislatore il trattenimento di cui all'art. 6, comma 3, D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, è funzionale a consentire l'espletamento della procedura volta al riconoscimento della domanda di protezione internazionale di competenza della Commissione territoriale, in sede amministrativa, e del giudice, nella sede giurisdizionale inerente all'impugnazione del provvedimento emesso dalla prima. In quest'ottica si comprende perché il provvedimento della Commissione territoriale di rigetto della domanda non costituisce un atto presupposto necessario al trattenimento.

Nel regime processuale conseguente al D.L. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, la misura del trattenimento disposta nei confronti del richiedente -protezione internazionale ex art. 6 D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, è legittima fino all'adozione del provvedimento giurisdizionale sulla sospensiva ex art. 35-bis, comma 4, D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, il quale può determinare due diverse conseguenze.

Se l'istanza di sospensiva è accolta, lo straniero è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in pendenza del ricorso giurisdizionale, sebbene ancora trattenuto alle condizioni di legge per il medesimo titolo.

Qualora, invece, l'istanza sia respinta, cade il titolo di trattenimento ex art. 6 citato e diventa esecutivo il provvedimento della commissione territoriale, non potendo perciò ritenersi legittima la proroga dello stesso trattenimento ma dovendo la condizione di soggiorno irregolare essere oggetto di autonomo provvedimento espulsivo e delle misure di attuazione consequenziali (Sez. 1, n. 15765 del 22/04/2025, Rv. 287847 - 01).

D'altra parte, nel caso in cui è presentata una domanda di protezione internazionale da una persona straniera irregolare trattenuta presso un centro di permanenza per i rimpatri, il suo trattenimento può essere consentito entro il tempo necessario per l'esame della domanda, con la clausola di garanzia della durata massima di sessanta giorni, fino alla prima decisione sulla domanda, senza escludere la sindacabilità giurisdizionale del superamento dei termini previsti dall'art. 28-bis, commi 1 e 2, D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, se ne venga denunciato l'inutile scorrere o l'inerzia colpevole, così da attivare una valutazione in concreto della necessità di oltrepassare il limite legale, non perentorio, in funzione dell'adeguatezza dell'esame da svolgere (Sez. 1, n. 16399 del 28/04/2025, E., Rv. 287887 - 02).

Nel caso di domanda di protezione internazionale in costanza di trattenimento disposto ai sensi dell'art. 14 D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e già convalidato dal Giudice di pace nel lasso di tempo intercorso tra la manifestazione di volontà del trattenuto e l'adozione dell'ulteriore decreto di trattenimento (c.d. "secondario"), il titolo legittimante la restrizione del richiedente asilo è sempre costituito dal primo provvedimento di trattenimento adottato dal Questore e convalidato dal Giudice di pace, la cui efficacia risulta conservata, non è configurabile un trattenimento arbitrario.

È ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui "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 dal successivo art. 14, comma 5, 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 del comma 3 del citato art. 6, purché lo stesso venga trasmesso al giudice competente per la convalida entro 48 ore dalla sua adozione e convalidato nelle successive 48 ore, ferma restando l'insuperabilità dei termini massimi di durata della misura previsti dalla legge" (Sez. 1 civ., n. 32763 del 16/12/2024, Rv. 673359 - 01).

In questa direzione si pongono, del resto, le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 212/2023, ove è stato autorevolmente precisato che lo status libertatis del soggetto, nel tempo che intercorre tra la presentazione della domanda di protezione internazionale e il suo preliminare esame da parte dell'autorità amministrativa, resta disciplinato dal menzionato art. 6, che "non permette all'autorità giudiziaria di rilevare la carenza del titolo restrittivo per tale periodo". Resta fermo, però - ha opportunamente aggiunto il giudice delle leggi - che spetta all'autorità giudiziaria il compito di valutare, in caso di prassi applicative distorte, la compatibilità con il "fascio delle garanzie assicurate dall'art. 13 Cost." e, in particolare, con la "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".

Resta, quindi, acclarato che, secondo la procedura disegnata dal legislatore, la manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale - da sola sufficiente, anche se presentata davanti all'autorità giudiziaria, ed a prescindere dalla sua formale e tempestiva registrazione, a far sorgere, a mente dell'art. 6 della Direttiva 2013/32 lo status di richiedente asilo - obbliga l'amministrazione non solo a registrarla (entro i termini, non perentori, previsti dall'art. 26, comma 2-bis, D.Lgs. n. 25/2008) ma anche a 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 quarantotto ore per la convalida alla Corte di appello il c.d. mutamento del titolo - da trattenimento in attesa di espulsione, in trattenimento in attesa di esame della richiesta di asilo ritenuta strumentale dal Questore - si colloca, dunque, nel momento in cui viene adottato il nuovo provvedimento di trattenimento che deve essere, appunto, convalidato entro il termine di quarantotto ore.

Lo status di richiedente protezione internazionale coesiste fino all'adozione del decreto di trattenimento c.d. "secondario", con la perdurante efficacia "ultrattiva" del primo decreto di trattenimento.

Quanto al termine per la registrazione della domanda, la loro natura non perentoria d è stata costantemente sancita dalla più recente produzione della giurisprudenza di legittimità, sia civile (cfr., in specie Sez. 1 civ., n. 9307 del 09/07/2025, non massimata; Sez. 1 civ., n. 34720 del 28/12/2024, non massimata; Sez. 1 civ., n. 14 del 02/01/2024, Rv. 670552 - 01) che penale (cfr. Sez. 1, n. 18274 del 14/05/2025; Sez. 1, n. 16448 dei 30/04/2025; Sez. 1, n. 15747 del 7 22/04/2025),

In tale contesto non vi è spazio per la configurabilità di un "trattenimento secondario arbitrario" perché non aderente alla precisa sequenza procedimentale prevista dalla normativa se pienamente osservante dei termini previsti per la sua convalida, ad eccezione dell'ipotesi, nemmeno prospettata dal ricorrente, della sussistenza di profili di colpevole inerzia, prassi applicative distorte o di ingiustificata dilatazione della privazione della libertà personale del trattenuto.

La Corte di appello, a fronte di una situazione di fatto in cui non emerge alcuna determinante violazione dei termini previsti dalla procedura, ha correttamente ritenuto sussistente la situazione legittimante l'adottato trattenimento, come descritta dall'art. 6, comma 3, D.L. n. 142 del 2015, apprezzando l'evenienza di fondati motivi per ritenere che la domanda di protezione internazionale risulta essere stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento.

2. Il secondo motivo, incentrato sull'assenza di finalità strumentale della domanda di protezione internazionale, è parimenti infondato.

È pacifico che la proposizione del ricorso del richiedente asilo avverso il provvedimento di diniego della protezione internazionale sospende l'efficacia esecutiva di tale provvedimento, con la conseguenza che non scatta l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale, permanendo la situazione di inespellibilità fino all'esito della decisione sul ricorso (Sez. 1 civ., n. 18567 del 12/4/2023, non mass.).

Tale effetto, tuttavia, non si produce, per quanto rileva in questa sede, nel caso di proposizione del ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento che ha dichiarato inammissibile la domanda reiterata di protezione internazionale da parte di soggetti nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento, in base all'art. 35-bis, comma 3, lett. a), D.Lgs. n. 25/2008; peraltro, in forza del comma 4 dello stesso articolo.

In tale ipotesi l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni.

Il trattenimento non dipende dall'efficacia esecutiva del provvedimento della commissione l'art. 35-bis, comma 3, lett. a), D.Lgs. n. 25/2008 dispone che il trattenimento osta alla sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento della nominata commissione e la decisione assunta dal Tribunale a norma del successivo comma 4 spiega appunto effetto su detta efficacia esecutiva, non sul trattenimento.

D'altro canto, a norma dell'art. 6, comma 7, D.Lgs. n. 142/2015, il richiedente trattenuto ai sensi dei commi 2, 3 e 3-bis, secondo periodo, dello stesso art. 6, il quale presenti ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della commissione territoriale, rimane nel centro fino all'adozione del provvedimento di sospensione dell'efficacia esecutiva di cui al comma 4 dell'art. 35-bis, nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso proposto.

Nel disciplinare il detto trattenimento, l'art. 6, comma 8, D.Lgs. n. 142/2015 investe poi il Tribunale della verifica delle "condizioni di cui al comma 7", e cioè del solo accertamento circa la pendenza del procedimento giurisdizionale.

In conclusione, la delibazione operata a norma del citato comma 4 dell'art. 35-bis spiega incidenza sul piano dell'efficacia esecutiva del provvedimento della commissione, e dunque preclude, semplicemente, che lo straniero sia costretto ad abbandonare l'Italia nella pendenza del giudizio non implica che il richiedente asilo cessi di essere trattenuto in quel periodo di tempo, visto che l'art. 6, comma 7, D.Lgs. n. 142/2015 stabilisce esattamente il contrario. Invero, il trattenimento ex art. 6 D.Lgs. 142/2015 è legittimo fino all'adozione del provvedimento sulla sospensiva ex art. 35-bis comma 4.

2.2. La Corte d'Appello ha fatto corretta applicazione dei principi sopra menzionati.

Ha, infatti escluso che la decisione di accoglimento dell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento amministrativo di rigetto della domanda di protezione internazionale possa avere ripercussioni nella valutazione della sua strumentalità, presupposto del disposto trattenimento, perché la sua motivazione è fondata sulla possibile inespellibilità del trattenuto che è un tema diverso. Ha, pertanto, in modo aderente alla lettera della legge, ritenuto che permanessero le condizioni previste dalla legge per il trattenimento, il cui mantenimento è espressamente collegato dai commi 7 e 9 dell'art. 6 D.Lgs. n. 142 del 2015 alla sussistenza dei motivi di cui ai commi 2, 3 e 3-bis della stessa disposizione di legge.

2.3. La censura sulla mancata valutazione degli elementi fattuali che avevano determinato il Giudice della protezione internazionale ad accogliere la richiesta di sospensiva del provvedimento di rigetto, è generica e, comunque, manifestamente infondata.

Il Collegio ritiene di dare continuità al più recente orientamento giurisprudenziale secondo cui il divieto di espulsione previsto dall'art. 19, comma 1.1, del D.Lgs. n. 286 del 1998 ha valenza di norma protettiva di carattere generale; ne consegue che anche il giudice investito della convalida del decreto di trattenimento dello

straniero raggiunto da provvedimento di espulsione, è tenuto, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in relazione all'art. 5, par. 1, CEDU, rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento di espulsione, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Sez. 1 Pen. n. 15748 del 22/04/2025, Rv. 287840 - 02; Sez. 1 civ., n. 5566 del 2025, Rv. 673928-01). Neanche l'eventuale mancata impugnazione diretta dei decreti di espulsione non esonera il giudicante dall'apprezzamento, sia pure in maniera compatibile con i tempi ristretti della procedura, delle dedotte cause di inespellibilità. È stato condivisibilmente affermato che il giudice, in sede di convalida del decreto di trattenimento dello straniero raggiunto da provvedimento di espulsione, è tenuto, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in relazione all'art. 5, par. 1, CEDU, a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento di espulsione, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass. pen. Sez. 1, n. 15748 del 22/04/2025, B., Rv. 287840 - 02; Cass. civ. Sez. 1, n. 5566 del 2025, Rv. 673928-02).

Nel caso in esame il ricorrente, tuttavia, lungi dal dolersi della mancata o erronea valutazione di una causa di inespellibilità, si è limitato a censurare un'asserita difformità di valutazione tra il provvedimento impugnato e quello che ha accolto la richiesta di sospensione della decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale sul presupposto, come già precisato, erroneo che tale statuizione comporti automaticamente l'inefficacia del trattenimento e, quindi, l'illegittimità della sua proroga, facendo indefettibilmente venir meno il carattere strumentale della domanda di asilo.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità' e gli altri dati identificativi, a norma dell'art. 52 D.Lgs. 196/03 in quanto disposto d'ufficio e/o imposto dalla legge.

Così deciso in Roma il 28 gennaio 2026.

Depositato in Cancelleria il 29 gennaio 2026.