Cassazione civile sez. I, 29/04/2026, n. 11636

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta da

Dott. ACIERNO Maria - Presidente

Dott. TRICOMI Laura - Consigliere

Dott. COSTANZO Antonio - Consigliere

Dott. DAL MORO Alessandra - Relatore

Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 11511/2025 R.G.

proposto da

Ba.Wa., rappresentato e difeso dall'avvocato Vito Coppola

-ricorrente-

contro

Ministero dell'Interno, Prefettura di Padova

-intimati-

avverso la sentenza del Giudice Di Pace di Padova n. 709/2025 depositata il 20/05/2025.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 26/03/2026 dal Consigliere Alessandra Dal Moro.

FATTI DI CAUSA

1. Il ricorrente, cittadino tunisino, propone ricorso per cassazione, affidato a due motivi, avverso la sentenza del 20.5.2025 del Giudice di Pace di Padova con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro il decreto di espulsione, emesso in data 29.1.2025 dal Prefetto della Provincia di Padova.

Il Prefetto e il Ministero dell'Interno sono rimasti intimati non essendosi costituiti nei termini di legge mediante controricorso, ed avendo depositato solo una nota al fine dell'eventuale partecipazione all'udienza di discussione della causa.

2.- Il Giudice di pace ha osservato che

a) il provvedimento di espulsione dello straniero è atto obbligatorio a carattere vincolato, sicché il giudice ordinario è tenuto unicamente a controllare, al momento dell'espulsione, l'assenza del permesso di soggiorno mentre è preclusa ogni valutazione, anche ai fini dell'eventuale disapplicazione, sulla legittimità del relativo provvedimento trattandosi di sindacato che spetta unicamente al giudice amministrativo;

b) il ricorrente non aveva obbedito all'ordine del Questore di abbandonare l'Italia e pertanto appariva chiara la sua posizione di irregolarità nel territorio italiano e tale motivazione consentiva da sola di giustificare l'emissione del provvedimento infatti dal provvedimento gravato, emergeva che nei confronti del ricorrente era già stato emesso precedente decreto di espulsione dal medesimo Prefetto di Padova in data 30.08.2024;

c) il ricorrente aveva formulato la domanda di protezione internazionale "solo" successivamente alla notifica del decreto, ovvero in data 31.1.2025, e - in conformità alla giurisprudenza di legittimità e a quella della Corte di Giustizia – ciò non rendeva invalido il provvedimento di espulsione, ma ne sospendeva l'efficacia fino all'intervento della decisione della Commissione territoriale, all'esito della quale, ove la domanda di protezione sia rigettata, la procedura di espulsione riprenderà dal punto in cui era rimasta sospesa, mentre, ove la medesima domanda sia accolta, lo straniero acquisirà un autonomo titolo di soggiorno, il quale non ne impedirà, comunque, l'espulsione, se ricorrono i presupposti di cui al D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 20 (e cioè quando lo straniero è pericoloso per la sicurezza dello Stato, per l'ordine pubblico o per la sicurezza pubblica), da valutarsi caso per caso;

d) perciò, posto che nel caso di specie il ricorrente non aveva provato una persecuzione personale; ne discendeva che "il mero riferimento alla situazione politica e sociale del Paese d'origine del ricorrente, privo di qualsiasi riferimento alla situazione personale o al timore del medesimo, non può ritenersi sufficiente a importare l'accoglimento del ricorso e il riconoscimento di una delle forme di protezione previste dalla legge e peraltro i poteri ufficiosi del giudice possono riguardare l'assunzione di informazioni relative al paese d'origine, ma non possono estendersi alla ricerca di riscontri di situazioni particolari e individualizzate, per le quali il ricorrente non sia in grado di offrire alcun elemento, neanche in termini indiziari. Ora il ricorrente non ha portato alcun documento o prova per ritenere esistente il pericolo nel suo ritorno in Tunisia e nemmeno ha provato l'esistenza di legami familiari in Italia. Quindi va rigettato il ricorso".

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo denuncia nullità della sentenza per violazione dell'art. 132, co. 2, n. 4 c.p.c. Il ricorrente deduce che il Giudice di Pace ha omesso di esporre i motivi in fatto e diritto della decisione, limitandosi a rigettare il ricorso con espressioni generiche e stereotipate, senza confrontarsi con i documenti e le circostanze dedotte. In particolare, non avrebbe valorizzato il contenuto delle memorie istruttorie ove era allegata la pendenza del ricorso in sede giurisdizionale contro il diniego di protezione internazionale, con conseguente necessaria sospensione dell'efficacia del decreto di espulsione (art. 35-bis, co. 3, D.Lgs. 25/2008); né ha menzionato né esaminato la documentazione anagrafica attestante il matrimonio del ricorrente con la cittadina italiana Mu.Gi., convivente, atto impeditivo dell'espulsione ai sensi dell'art. 19, co. 2, lett. c), D.Lgs. 286/1998.

2. Il secondo motivo denuncia omesso esame di un fatto decisivo ex art.360,comma 1 n. 5 c.p.c. in quanto il Giudice di Pace avrebbe omesso l'esame di fatti decisivi che erano stati puntualmente allegati e documentati nel corso del giudizio e che risultano determinanti ai fini della legittimità e validità del decreto di espulsione impugnato ovvero che il ricorrente ha presentato domanda di protezione internazionale, circostanza documentata negli atti di causa, e che il Tribunale di Palermo ha emesso un decreto di sospensione dell'efficacia del decreto di espulsione; che in giudizio era stata prodotta documentazione anagrafica e personale (certificato di matrimonio, stato di famiglia, nonché lettera della moglie italiana), dalla quale emerge inequivocabilmente l'esistenza di un rapporto familiare stabile e convivente con cittadina italiana, pienamente idoneo a fondare il diritto a un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 30, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 286/1998 e, soprattutto, a determinare l'applicazione del divieto assoluto di espulsione ex art. 19, comma 2, lett. c), del medesimo testo unico.

3.- Premesso che i due motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto entrambi deducono un vizio motivazionale del provvedimento impugnato fondato sulla omessa considerazione di circostanze decisive (secondo mezzo) che rende apparente in quanto incomprensibile l'iter decisorio (primo mezzo), il ricorso va accolto per le seguenti considerazioni.

3.1 – Anzitutto va ricordato, a proposito della cornice del controllo di legittimità che è tenuto a compiere il Giudice di Pace –che il thema decidendum del giudizio di opposizione al decreto di espulsione non è limitato alla validità dell'atto amministrativo ma riguarda anche – e in primo luogo- il diritto soggettivo dello straniero a non essere allontanato dal territorio nazionale qualora ricorra una causa di non espellibilità infatti sin dal 2011 si è affermato che l'istituto del divieto di espulsione o di respingimento previsto dall'art. 19, primo comma del D.Lgs. n. 286 del 1998, impone al giudice di

pace, in sede di opposizione alla misura espulsiva, di esaminare e pronunciarsi sul concreto pericolo, prospettato dall'opponente, di essere sottoposto a persecuzione o a trattamenti inumani e/o degradanti in caso di rimpatrio nel paese di origine, in quanto la norma di protezione introduce una misura umanitaria a carattere negativo, che conferisce al beneficiario il diritto a non vedersi nuovamente immesso in un contesto di elevato rischio personale, qualora tale condizione venga positivamente accertata dal giudice (Cass. n. 3898 del 17/02/2011; in termini Cass. n. 21716 del 08/07/2022); perciò è progressivamente divenuto pacifico che in sede di giudizio di opposizione alla espulsione il giudice di pace sia tenuto a pronunciarsi sulla sussistenza dei divieti di espulsione anche qualora si tratti di divieto temporaneo (Cass. n. 15843 del 06/06/2023; Cass. n. 20075 del 22/07/2024; Cass. n. 16079 del 16/06/2025).

3.2- Con particolare riguardo a questo aspetto, ovvero alle cause di inespellibilità, va rammentato, poi, che ove vengano rappresentati i motivi ostativi all'espulsione di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 286/1998 (TUI) ratione temporis vigente (in tal caso nella versione successiva alle modifiche apportate dall'art. 7 del D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, c.d. decreto Cutro), v'è, comunque, il dovere del sindacato incidentale da parte del giudice di pace, in adempimento del suo l'obbligo di cooperazione istruttoria, sia con riguardo al divieto di respingimento legato a ragioni che fondino la protezione internazionale (principale e sussidiaria) sia con riguardo alla invocata tutela del diritto alla vita privata /o familiare.

Invero questa Corte nella recente sentenza n. 29593/2025, ha affermato che "pur nel mutamento, in parte, del tessuto legislativo di riferimento, la sentenza delle Sezioni Unite n. 24413 del 2021, significativamente protesa alla elaborazione di principi di diritto ancorati alla Costituzione e al sistema Cedu, continua tuttora a orientare il giudice nell'interpretazione del complesso delle disposizioni che disciplinano la materia" avendo l'intervenuta abrogazione dei due periodi dell'art. 19 del testo unico una portata limitata "incidendo esclusivamente sulla individuazione dei fattori e dei criteri che presiedono al necessario bilanciamento degli interessi in gioco" non più legislativamente individuati, che l'interprete dovrà, appunto individuare, attingendo ai criteri - largamente sovrapponibili -elaborati dalla giurisprudenza sovranazionale e dagli arresti di questa Corte di legittimità, rivolti a valorizzare i legami familiari, la durata della presenza della persona sul territorio nazionale, le relazioni sociali intessute, il grado di integrazione lavorativa realizzato, laddove "la condizione di vulnerabilità derivante dallo sradicamento da una vita familiare in atto o da un'integrazione sociale realizzata o in corso di realizzazione nel territorio nazionale deve essere effettiva e non meramente programmata o desiderata", anche se - soprattutto ove venga in rilievo l'integrazione sociale - non è richiesto un percorso interamente compiuto, ma "segni univoci, chiari, precisi e concordanti, nella direzione intrapresa". Ed ha affermato il seguente principio di diritto

"La rivisitazione, a opera del decreto-legge n. 20 del 2023, convertito nella legge n. 50 del 2023, dell'istituto della protezione complementare non ha determinato il venir meno della tutela della vita privata e familiare dello straniero che si trova in Italia, tanto più che il tessuto normativo continua a richiedere il rispetto degli obblighi costituzionali e convenzionali. Ne deriva che la protezione complementare può essere accordata in presenza di un radicamento del cittadino straniero sul territorio nazionale sufficientemente forte da far ritenere che un suo allontanamento, che non sia imposto da prevalenti ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, determini una violazione del suo diritto alla vita familiare o alla vita privata. Nessun rilievo ostativo assume il fatto che tale radicamento sia avvenuto nel tempo necessario ad esaminare le domande del cittadino straniero di accesso alle protezioni maggiori. La tutela della vita privata e familiare esige una valutazione di proporzionalità e di bilanciamento nel caso concreto, secondo i criteri elaborati dalla Corte Edu e dalla pronuncia a Sezioni Unite 9 settembre 2021, n. 24413, tenendo conto dei legami familiari sviluppati in Italia, della durata della presenza della persona sul territorio nazionale, delle relazioni sociali intessute, del grado di integrazione lavorativa realizzato e del legame con la comunità anche sotto il profilo del necessario rispetto delle sue regole. Tali elementi vanno messi in comparazione con l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il paese d'origine e con la gravità delle difficoltà che il richiedente potrebbe incontrare nel paese verso il quale dovrebbe fare rientro".

3.3- Ciò posto il Gdp, pur avendo ricordato che il ricorrente aveva formulato la domanda di protezione internazionale successivamente alla notifica del decreto, ovvero in data 31.1.2025, e che - in conformità alla giurisprudenza di legittimità e a quella della Corte di Giustizia – ciò non rendeva invalido il provvedimento di espulsione, ma ne sospendeva l'efficacia fino all'intervento della decisione della Commissione territoriale, ha ignorato la sospensione dell'esecutività del provvedimento di rigetto della Commissione territoriale disposta dal Tribunale di Palermo, così, da una lato, lasciando del tutto privo di conclusione il ragionamento decisorio rendendo incomprensibile la successiva argomentazione decisoria di rigetto del ricorso basata sulla insussistenza dei presupposti della protezione speciale e di prova circa "l'esistenza di legami familiari in Italia"; dall'altro, ha ignorato i fatti decisivi che la domanda di protezione era stata non solo presentata ma esaminata dalla commissione territoriale il cui provvedimento di diniego era stato impugnato e sospeso dal Tribunale di Palermo, come risulta dai documenti allegati alla memoria istruttoria 3.4.2025 depositata in atti nel procedimento di opposizione all'espulsione in osservanza del termine concesso dallo stesso GdP (cfr. fasc. Cass. doc. 2, cui risultano allegati Ricorso ex art. 35 T.U.I. proc. n. 1570/2025 R.g. Tribunale di Palermo; Decreto di sospensiva proc. n. 1570/2025 R.g. Tribunale di Palermo.). Né ha considerato, affermando che non v'era prova di legami familiari del ricorrente in Italia,

che alla memoria predetta era allegato un certificato di matrimonio del medesimo con una cittadina italiana, il documento di identità di questa; certificato di stato di famiglia e residenza del ricorrente.

La sentenza gravata contiene quindi entrambi i vizi motivazionali dedotti, e, quanto al secondo mezzo, con riguardo alla valutazione della insussistenza di due diverse condizioni di inespellibilità del ricorrente l'una relativa ai legami familiari del ricorrente; l'altra alla condizione inespellibilità, sia pure temporanea, legata al procedimento in corso sulla domanda di protezione internazionale, di cui non ha tenuto conto, o che, comunque ha ritenuto irrilevante con motivazione oscura dal momento che ha richiamato, senza trarne però alcuna coerente conclusione, la giurisprudenza di legittimità e quella della Corte di Giustizia in materia.

3.4 - Sul punto merita ricordare che questa Corte (v. Cass. n. 31544/2025), con un ragionamento decisorio articolato cui si rimanda onde dare continuità alle conclusioni ivi raggiunte, dopo aver affermato che il giudice di pace, nel giudizio di opposizione al decreto di espulsione, non può fare a meno di valutare se le cause di non espellibilità dedotte dal ricorrente sussistano o meno ed in relazione a quali eventi sono maturate, ha precisato rispetto ai precedenti arresti di questa Corte che

a) il giudice di pace non può annullare il decreto di espulsione per il fatto che è stata presentata, successivamente a detto decreto, domanda di protezione internazionale, ma, prendendo atto che la espulsione è temporaneamente non eseguibile, deve consentire che la procedura possa essere ripresa alla fase in cui è stata interrotta in conseguenza del deposito della domanda, onde non compromettere la celerità dei rimpatri;

b) per questa finalità non è necessario concludere la procedura con un provvedimento di rigetto prima che la causa di "interruzione" (recte di temporanea ineseguibilità del provvedimento) venga meno; è sufficiente lasciare la procedura "in corso" e riprenderla, una volta venuta meno la causa di non eseguibilità, dal punto in cui si era arrestata. Diversamente operando –e cioè concludendo il giudizio- si utilizzerebbe un mezzo non proporzionato allo scopo, ledendo il diritto del ricorrente ad un ricorso effettivo e ad un giusto processo, ai sensi 24 e 111 della Costituzione, 47 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, e degli artt. 6 e 13 CEDU, rimettendo la valutazione di una condizione di non espellibilità, anche se temporanea, ad un giudice diverso da quello chiamato a pronunciarsi di essa. (...) concludendo il giudizio con una pronuncia di rigetto, il decreto di espulsione diventerebbe definitivo, creando un potenziale contrasto con il possibile esito positivo della domanda di protezione internazionale, ed in ogni caso una antinomia, poiché il rigetto della opposizione attesta non solo la piena validità ma anche l'efficacia del provvedimento espulsivo, contrastando -quanto agli effetti scaturenti ex lege dalla sua adozione- con la posizione giuridica di quel cittadino straniero il cui rimpatrio è impedito dal provvedimento del giudice dell'asilo che abbia sospeso l'efficacia esecutiva del rigetto della domanda di protezione internazionale" (Cass. n. 34155/2025 cit.);

c) il giusto contemperamento tra i diritti fondamentali dello straniero, che vanno riconosciuti anche se egli è irregolarmente presente sul territorio (art. 2 D.Lgs. n. 286/1998), e il diritto dello Stato alla celere conclusione delle procedure di allontanamento, possono essere assicurati facendo ricorso al dovere di cooperazione istruttoria, cui non si sottrae il giudice della espulsione (per verificare quale sia la decisione della Commissione territoriale) ed eventualmente - laddove ve ne siano i presupposti processuali ovvero risulti pendere un giudizio avanti al Tribunale a seguito del ricorso contro un decisione di diniego della competente CT con sovrapposizione del thema decidendum, nonché del tema probatorio - agli strumenti propri del giudizio civile quali la sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c.; "con la precisazione che, dovendosi tenere conto dell'interesse dello Stato ad un veloce allontanamento dal territorio dello straniero irregolare, non è sufficiente il mero rapporto di pregiudizialità o di sovrapponibilità degli accertamenti istruttori in astratto, configurabili anche nel caso di una domanda manifestamente infondata, ma occorre che vi sia, in concreto, un positivo apprezzamento sul fumus, dato appunto dalla sospensiva resa dal Tribunale sul provvedimento negativo della Commissione territoriale" (Cass. n. 34155/2025 cit.);

d) se la protezione viene riconosciuta, viene confermato il diritto a restare sul territorio nazionale provvisoriamente accordato dalla sospensiva; se la protezione viene negata il ricorso dello straniero potrà essere accolto solo se ricorrono ragioni di non espulsione diverse dal diritto alla protezione internazionale.

e) "questa soluzione non solo è compatibile e coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea perché consente di riprendere la procedura di espulsione dal momento in cui si è interrotta (recte sospesa) a seguito della presentazione della domanda di protezione internazionale, lasciando il giudizio in corso, ma è anche rispettosa del diritto ad un ricorso effettivo, garantendo la pienezza del diritto di difesa all'interno dello stesso giudizio di opposizione alla espulsione, senza costringere il cittadino straniero ad instaurare ulteriori e autonome azioni di accertamento, ovvero ad innestare nei ristretti spazi temporali del giudizio di convalida dell'accompagnamento alla frontiera questioni che riguardano non già la (sola) fase esecutiva ma anche la validità delle ragioni della espulsione" (Cass. n. 34155/2025 cit.).

4.- Pertanto, nel caso di specie, il ricorso va accolto e il provvedimento gravato va cassato, con rinvio al Giudice di pace di Padova che, in persona di diverso magistrato, procederà all'applicazione dei principi di diritto qui affermati, e provvederà anche sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa l'impugnato decreto e rinvia la causa avanti al Giudice di pace di Padova, in persona di diverso magistrato anche per provvedere sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma il 26 marzo 2026.

Depositato in Cancelleria il 29 aprile 2026.