



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

Composta dai Magistrati:

Antonio Valitutti

- Presidente -

Clotilde Parise

- Consigliera -

Guido Mercolino

- Consigliere -

Angelina Maria Perrino

- Consigliera -

Annamaria Casadonte

- Consigliera rel. -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 28789-2020 proposto da:

██████████ ██████████, elettivamente domiciliato in Roma, via Del Casale Strozzi, 31, presso lo studio dell'avvocata Laura Barberio, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Veglio;

**- ricorrente -**

**contro**

QUESTORE PROVINCIA TORINO , MINISTERO DELL'INTERNO  
80185690585;

**- intimati -**

avverso l'ordinanza del TRIBUNALE di TORINO, depositata il  
15/09/2020;

Oggetto

IMMIGRAZIONE  
Proroga  
trattenimento del  
richiedente  
protezione  
internazionale

Ud. 30/03/2023  
PU

R.G.N. 28789/2020

Copia certificata ai soli fini dell'art. 133 c.p.c.

Firmato Da: BIANCHI ANDREA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 5bbf88fa0ba3095434a7db47fd80af1 - Firmato Da: CASADONTE ANNAMARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 627157f9fa5be005df21e6c3aa1a991b  
Firmato Da: VALITUTTI ANTONIO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 6bdbcb6d4a6bd53294b0cb91c853b577



udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 30/03/2023 dalla consigliera Annamaria Casadonte;  
udito il P.M. in persona del Sostituto procuratore generale Roberto Mucci che ha concluso per il rigetto del ricorso; udito l'Avvocato Maurizio Veglio per il ricorrente che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.


### FATTI DI CAUSA

1. Il sig. [REDACTED], cittadino tunisino, impugna per cassazione l'ordinanza del tribunale di Torino del 15 settembre 2020 che, su richiesta del questore di Torino del 14 settembre 2020, ha disposto la proroga del suo trattenimento per ulteriori sessanta giorni.
2. Il provvedimento impugnato dà atto che nei confronti dell'odierno ricorrente era stato emesso in data 3 luglio 2020 dal prefetto di Trapani un provvedimento di espulsione, contestualmente al quale è stato disposto dal questore di Trapani il trattenimento ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 286/1998, in un CPR (centro di permanenza per i rimpatri), convalidato dal giudice di pace il successivo 4 luglio.
3. Il provvedimento impugnato dà altresì atto che, in data 18 luglio 2020, il sig. [REDACTED] presentava domanda di asilo e, nello stesso giorno, il questore di Torino, ne disponeva il trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, d.lgs. 142/2015: detto trattenimento veniva convalidato dal tribunale di Torino, per la durata di sessanta giorni.
4. Ai fini della delibazione circa la legittimità della richiesta proroga del trattenimento disposto dal questore, ex art. 6, comma 3, d.lgs. 142/2015, in data 18/7/2020, motivata dalla necessità di completare l'espletamento della procedura connessa alla domanda di protezione proposta, il tribunale – con il provvedimento impugnato – ha dato atto che, previa audizione dell'interessato, con provvedimento del 19/8/2020, notificato il 3/9/2020 la Commissione territoriale aveva respinto la domanda di asilo.



5. Il tribunale ha respinto le obiezioni alla proroga sollevate dalla difesa dello straniero e fondate sulla tardività della registrazione della domanda di protezione, dell'invio della domanda dalla questura alla Commissione territoriale, della notifica del decreto di rigetto dell'istanza, rilevando *in primis* che non era ancora decorso il termine per impugnare la decisione di rigetto assunta dalla Commissione territoriale.

6. Inoltre, il tribunale torinese ha argomentato che pur nell'ambito della procedura accelerata prevista dall'art. 28-bis d.lgs. 25/2008, non è incompatibile con essa la possibilità di superare i termini indicati, qualora ciò sia necessario al fine di assicurare un esame adeguato e completo della domanda e fatti salvi i termini massimi previsti dall'art.27, commi 3 e 3 bis d.lgs. 25/2008 ridotti di un terzo.

7. La cassazione dell'ordinanza resa pubblica il 15/9/2020 è chiesta dal sig.  con ricorso notificato il 16/11/2020 ed affidato a tre motivi.

8. Sono rimasti intimati il questore di Torino ed il Ministro dell'interno.

9. Il ricorrente ha depositato memoria illustrativa.

10. A seguito di ordinanza interlocutoria della Prima sezione civile-sottosezione Sesta n.23101/21 il ricorso è stato rimesso alla pubblica udienza.

11. Il P.M. ha concluso per il rigetto del ricorso.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

12. Con il primo motivo (violazione dell'art. 360, comma 1, n.3, in relazione all'art. 6 d.lgs.142/2015, art.26, comma 2-bis, art. 28-bis, 28-ter, d.lgs. 142/2015) si deduce la violazione da parte della questura di Torino dell'obbligo di registrare la domanda di protezione entro il termine di tre giorni dalla richiesta con conseguente violazione dell'obbligo di trasmettere immediatamente detta domanda alla competente Commissione territoriale e



connessa violazione dei termini massimi della c.d. **procedura** accelerata.

12.1. Assume il ricorrente che nel corso dell'udienza di convalida del trattenimento disposto in vista dell'esecuzione dell'espulsione presso il CPR di Torino, svoltasi il 18 luglio 2020, egli aveva manifestato la volontà di domandare l'asilo, ma che – in violazione della previsione dell'art. 26, comma 2 – il relativo modulo C 3, implicante formalizzazione della domanda di protezione, era fatto sottoscrivere solo in data 28 luglio 2020.

12.2. Il ricorrente deduce altresì la tardività dell'invio da parte della questura di Torino alla Commissione territoriale della domanda di protezione internazionale proposta dal ricorrente, in violazione dell'art. 28-bis d.lgs. 25/2008, che stabilisce che, "appena ricevuta la domanda la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione alla commissione territoriale".

13. Con il secondo motivo (violazione dell'art. 360, comma 1, n.3, cod. proc. civ. in relazione all'art. 6, comma 7 ed 8 d.lgs. 141/2015, art. 13 Cost.) si censura l'indebita proroga del trattenimento, nonostante la mancata presentazione del ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento reiettivo della commissione territoriale.

14. Con il terzo motivo (violazione dell'art. 360, comma 1, n.4, cod. proc. civ. in relazione all'art. 112 cod. proc. civ, art. 6 comma 7 ed 8 d.lgs. 142/2015, ed artt. 13 e 111 Cost.) si deduce la nullità del provvedimento, per omessa pronuncia in merito alla richiesta di rigetto della proroga per mancata presentazione del ricorso giurisdizionale, avverso il provvedimento reiettivo della commissione territoriale.

15. I tre motivi di ricorso, strettamente connessi, perché relativi agli adempimenti connessi alla richiesta di protezione internazionale da parte dello straniero trattenuto in esecuzione di espulsione, ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 286/1998, possono essere



trattati congiuntamente e sono fondati nei sensi di cui in motivazione.

16. Il richiedente sbarcato in Italia a Pantelleria il 18 giugno 2020, all'esito di un periodo di quarantena per ragioni sanitarie legate all'emergenza COVID-19, il 3 luglio 2020 era stato destinatario di un provvedimento di espulsione del prefetto di Trapani cui faceva seguito, in pari data, il trattenimento disposto presso il CPR di Torino, disposto dal questore di Trapani ai sensi dell'art. 14, comma 5, d.lgs. 286/1998 e convalidato dal giudice di pace il successivo 4 luglio 2020 per un periodo di 16 giorni, successivamente prorogato per ulteriori 30 giorni.

17. In occasione dell'udienza di detta proroga del trattenimento, tenuta il 18 luglio 2020, il sig. Mahre, avanti al giudice di pace di Torino, manifestava l'intenzione di chiedere la protezione internazionale.

18. In data 18 luglio 2020 il questore di Torino adottava un trattenimento ex art. 6, comma 3, d.lgs. 142/2015, che veniva convalidato dal tribunale di Torino il 21 luglio 2020.

19. Tuttavia la domanda di protezione veniva formalizzata dalla questura di Torino, mediante la compilazione del modulo C3, solo il 28 luglio 2020. La Commissione territoriale svolgeva l'audizione del richiedente il successivo 7 agosto 2020 e con provvedimento adottato il 19 agosto 2020 e notificato all'interessato il 3 settembre 2020 respingeva la domanda.

20. Il 14 settembre 2020 il questore di Torino trasmetteva la richiesta di proroga ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 142/2015 del trattenimento disposto il 18 luglio 2020 e all'udienza del 15 settembre 2020, il tribunale di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione delle persone, ha ritenuto insussistenti i ritardi nella registrazione della domanda, nella trasmissione alla Commissione



territoriale della domanda di protezione e nella notifica del provvedimento.

21. In particolare il tribunale ha ritenuto "che sono infondati i rilievi sollevati dalla difesa in relazione alla tardività nell'espletamento dei vari passaggi della procedura, quali: la registrazione della domanda di protezione internazionale, l'invio della domanda dalla questura alla commissione territoriale, la notifica del decreto di rigetto della domanda di protezione internazionale; il tribunale ha inoltre osservato che l'articolo 28 bis del d.lgs. n.25/2008 prevede per il richiedente trattenuto una procedura accelerata stabilendo una stringente scansione dei vari passaggi procedurali sino alla decisione; che, peraltro, lo stesso art. 28 bis prevede la possibilità di superare i termini indicati qualora ciò sia necessario al fine di assicurare un esame adeguato e completo della domanda, e fatti salvi i termini massimi previsti dall'articolo 27 comma 3 e 3 bis, ridotti di un terzo. (omissis) Nel caso di specie - ad avviso del tribunale - non sarebbero ravvisabili ingiustificati ritardi nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale, tenuto conto che la decisione è intervenuta dopo 32 giorni dalla presentazione della domanda. "

22. Così ricostruita in fatto la vicenda oggetto del ricorso, osserva il Collegio che, ai - fini dell'individuazione della normativa applicabile e della relativa ricognizione ermeneutica - occorre muovere dalla individuazione della fonte eurounitaria in materia di procedure comuni per l'accoglienza ed il riconoscimento della protezione internazionale.

23. Si tratta in particolare della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.



24. A dette direttive è stata data attuazione in Italia con il d.lgs. 142/2015 che, all'art. 6 disciplina, specificamente l'istituto del trattenimento del richiedente la protezione internazionale.

La norma, dopo aver precisato al comma 1 che il richiedente la protezione internazionale non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda, individua nel comma 2 i casi in cui il richiedente è trattenuto, possibilmente in appositi spazi allestiti nei CPR e sulla base di valutazioni individuali, fra cui il caso di straniero destinatario di espulsione ovvero di persona pericolosa per l'ordine e la sicurezza pubblica, o di sussistenza del pericolo di fuga.

Il comma 3 prevede, poi, che il richiedente che si trova in un centro in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione, ai sensi degli art. 10,13 e 14 d.lgs. 286/1998, rimanga nel centro (in attesa della decisione sulla sua domanda) «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 3-bis prevede specifiche modalità e tempi di trattenimento ove occorra determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero.

Il comma 4 riguarda il diritto dello straniero trattenuto a ricevere le informazioni sulla possibilità di richiedere la protezione internazionale, compresa la consegna di specifico opuscolo informativo.

Il comma 5 contiene la disciplina procedurale del provvedimento di trattenimento in questione e della sua proroga, la previsione che entrambe le misure siano disposte dal questore, per iscritto e con specifica motivazione, con l'indicazione della facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie avanti all'autorità competente alla convalida, che in questo caso – diversamente dal trattenimento disposto ex art. 14, comma 5, d.lgs. 286/1998 – è il tribunale sede della Sezione specializzata in materia di





immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Al procedimento di convalida si applica, per quanto compatibile, la disciplina dell'art. 14, comma 5 d.lgs. 286/1998.

L'ultimo periodo del comma 5 prevede espressamente che «quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall'articolo 14, comma 5 d.lgs. 286/1998, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione (...) per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda».

Il comma 6 precisa, poi, la regola generale secondo cui il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda, ai sensi dell'art. 28 bis, commi 1 e 2 del d.lgs. 25/2008, salvo che non sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 286/1998. Eventuali ritardi nell'espletamento delle procedure di esame delle domande, non imputabili al richiedente, non giustificano la proroga del trattenimento.

Il comma 7 specifica che nel caso in cui il trattenimento del richiedente la protezione internazionale sia stato disposto ai sensi dei superiori commi 2, 3 e 3-bis, secondo periodo, se avverso la decisione di rigetto della domanda assunta dalla Commissione territoriale venga proposto ricorso giurisdizionale, ex art. 35 bis d.lgs.25/2008, il richiedente resta nel centro fino all'adozione del provvedimento sulla sospensiva ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 35-bis cit., nonché per tutto il periodo in cui egli è altrimenti autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto.

A mente del comma 8, il protrarsi del trattenimento del richiedente, che abbia impugnato ex art. 35 bis d.lgs. 25/2008 il rigetto della





domanda di protezione (come previsto nella fattispecie sopra descritta nel comma 7), avviene a seguito di richiesta di proroga inoltrata dal questore al medesimo tribunale per periodi non superiori a sessanta giorni, di volta in volta prorogabili finché persistono le condizioni di cui al medesimo comma 7. In ogni caso la durata massima del trattenimento del richiedente la protezione internazionale disposto dal questore ai sensi del comma 5 e del comma 7 dell'art. 6 d.lgs. 142/2015 non può superare la durata massima di dodici mesi.

Inoltre, come previsto nel comma 9, il trattenimento può essere mantenuto soltanto fino a quando sussistono i presupposti che lo avevano giustificato ai sensi dei commi 2,3, 3-bis e 7 e fatta sempre salva la possibilità del richiedente di chiedere di essere rimpatriato nel Paese di origine o di provenienza; in tal caso viene adottata ed eseguita immediatamente l'espulsione con accompagnamento alla frontiera e la richiesta di rimpatrio equivale a ritiro della domanda di protezione.

Ai sensi del comma 10 la presentazione della domanda di protezione internazionale da parte dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione ex art. 13 d.lgs. 286/1998, da eseguirsi con le forme di cui ai commi 5 e 5.2. del medesimo articolo 13 cit. (e cioè con concessione di un periodo per la partenza volontaria con o senza l'adozione di misura quali la consegna del passaporto, l'obbligo di dimora e la presentazione presso un ufficio della forza pubblica), comporta la sospensione del termine per la partenza volontaria per il tempo necessario all'esame della domanda.

Infine secondo la previsione del comma 10-bis nel caso di dubbio sull'età minore del richiedente si applica la disposizione dell'art. 19 bis comma 2 d.lgs. 296/1998.

25. Richiamata nei termini sin qui illustrati la disciplina del trattenimento del richiedente la protezione internazionale è



evidente che si tratta di trattenimento diverso da quello disposto sempre dal questore sulla scorta dell'art. 14 d.lgs. 286/1998 (t.u. imm.), quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, seppure la disciplina procedurale di quest'ultimo si applichi al primo in quanto compatibile ( ex art. art. 6, comma 5, terzo periodo, d.lgs. 142/2015).

26. Tanto chiarito, il ricorso impone di verificare, in primo luogo, se, nel caso di specie, siano fondate le contestazioni sollevate nei riguardi dell'impugnato decreto di convalida della proroga del trattenimento, avuto specifico riguardo agli allegati ritardi nella registrazione della domanda di protezione internazionale e nella trasmissione alla Commissione Territoriale.

27. Soccorrono in proposito le previsioni del diritto interno di cui all'art. 2, comma 1 lett. b) ed art. 26 d.lgs. 25/2008 a mente delle quali la «domanda di asilo» (o di «protezione internazionale», o «domanda») è presentata all'ufficio di polizia di frontiera ovvero alla questura competente per il luogo di dimora dello straniero.

28. Viene poi in considerazione l'art. 28 bis d.lgs. 25/2008 intitolato "Procedure accelerate", nel testo precedente la modifica di cui alla l. 18 dicembre 2020, n. 173, essendo stata la decisione di primo grado emessa il 17 luglio 2020, quando il d.l. 130/2020 conv. con mod. con la legge n. 173/2000 e che ha modificato la norma non era ancora entrato in vigore (entrata in vigore avvenuta in data 22 ottobre 2022).

La norma succitata dispone, per quanto qui rileva, che «nel caso preveduto dall'art. 28, comma 1, lett. c), appena ricevuta la domanda, la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata entro i successivi due giorni». Ai sensi del secondo comma, lett. c) della medesima



disposizione, "2. I termini di cui al comma 1, sono raddoppiati quando: c) quando il richiedente presenta la domanda, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento».

29. Ebbene il quadro normativo nazionale di riferimento – che involge l'applicazione coordinata delle disposizioni riguardanti la domanda di protezione internazionale proposta dallo straniero già destinatario della misura del trattenimento ex art. 14 d.lgs. 286/1998 e del possibile trattenimento disposto ex art. 6 d.lgs. 142/2015 – deve essere interpretato alla luce del generale principio giurisprudenziale dell'interpretazione conforme (cfr. Corte di giustizia, sent. 24 giugno 2010, causa C-98/09, Sorge, punto 53 e ivi ulteriori riferimenti giurisprudenziali; nonché, da ultimo, sent. 24 gennaio 2012 causa C-282/10, Maribel Dominguez) e del principio di leale collaborazione (4.3. T.U.E.). Dalla necessità di garantire tanto l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto il principio di uguaglianza, discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del proprio significato e della propria portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme, da effettuarsi tenendo conto non solo dei termini della medesima, ma anche del contesto della disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi (Corte di Giustizia, sent. 18 gennaio 1984, Ekro, causa C. 327/82; Corte di Giustizia, sent. 7 novembre 2019, K.H.K., causa C -555/18).

30. In tale prospettiva, assume specifica rilevanza l'interpretazione della normativa unionale svolta nella sentenza della Corte di giustizia, Quarta sezione del 25 giugno 2020 (Causa C-36/20PPU),



cui il ricorrente ha fatto esplicito rinvio nel corso dell'odierna discussione.

31. La Corte di giustizia è stata, infatti, richiesta, con rinvio pregiudiziale proposto dall'autorità giudiziaria spagnola, di chiarire alcune questioni concernenti la possibilità di annoverare il giudice competente a pronunciarsi sul trattenimento di cittadini stranieri, a norma del diritto nazionale, fra una delle "altre autorità" che, ai sensi dell'art. 6, primo paragrafo, secondo comma della direttiva 2013/32/UE, pur non essendo competenti alla registrazione della domanda di protezione internazionale possono – nondimeno – essere destinatarie della dichiarazione di voler proporre simile domanda, nonché le conseguenti ricadute procedurali in caso di risposta positiva al quesito.

32. La Corte di Lussemburgo dopo avere rimarcato la necessità di garantire un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, ha poi evidenziato come mentre l'art. 6 al paragrafo 1, primo comma, ha rimesso agli Stati membri il compito di designare l'autorità competente a registrare le domande di protezione internazionale, lo stesso articolo 6 al paragrafo 1, secondo comma non ha, invece, rinviato al diritto nazionale l'individuazione delle "altre autorità preposte a ricevere tali domande (di protezione internazionale), ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale" e non domanda, quindi, agli Stati membri di designare tali "altre autorità".

33. Dal riferimento letterale al termine "altre" autorità contenuto nel paragrafo 1, secondo comma, così come dal riferimento dell'art. 6, paragrafo 1, terzo comma semplicemente alle autorità "preposte" al ricevimento delle domande, che impone a tutte le autorità che siano soltanto «preposte» a ricevere domande di protezione internazionale di riceverle effettivamente quando sono presentate, deve desumersi – a giudizio della Corte di giustizia – la chiara volontà del legislatore europeo di individuare un'accezione



aperta e non ristretta delle autorità che possono ricevere le domande di protezione internazionale, e fra le quali devono essere ricomprese anche quelle giurisdizionali. Pertanto, osserva la Corte, «giacché è plausibile che un cittadino di un paese terzo in situazione irregolare presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità giurisdizionale chiamata a pronunciarsi su una domanda di trattenimento presentata dalle autorità nazionali, in particolare ai fini del suo respingimento, si deve ritenere che la nozione di «altre autorità», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/32, includa un siffatto giudice».

34. Alla stregua delle suddette considerazioni, la Corte ha quindi affermato che l'art.6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/32 deve essere interpretato nel senso che «un giudice istruttore chiamato a pronunciarsi sul trattenimento di un cittadino di un paese terzo in situazione irregolare ai fini del suo respingimento rientra nel novero delle "altre autorità" contemplate da tale disposizione, preposte a ricevere le domande di protezione internazionale, ma non competenti, a norma del diritto nazionale, per la loro registrazione».

35. La Corte di giustizia ha inoltre affermato che «l'articolo 6, paragrafo 1, secondo e terzo comma della direttiva 2013/32/UE deve essere interpretato nel senso che un giudice istruttore, in qualità di "altra autorità" ai sensi di tale disposizione, 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 ai fini della registrazione di detta domanda affinché tale cittadino possa beneficiare delle condizioni materiali di accoglienza dell'assistenza sanitaria previste dall'articolo 17 della direttiva 2013/33/UE».



36. Ciò posto, ritiene il Collegio anche in ragione della richiamata necessità di interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, che le considerazioni svolte dalla Corte di giustizia a sostegno delle conclusioni interpretative formulate nella sentenza del 25 giugno 2020 (Causa C-36/20PPU) siano certamente da applicarsi – con efficacia vincolante, trattandosi di diritto comunitario preminente sul diritto nazionale – anche per la domanda di protezione internazionale svolta dal sig. Mahre avanti al giudice di pace, autorità giudiziaria competente a provvedere sulla proroga del trattenimento ex art. 14, d.lgs. 206/1998 e competente, in forza di quanto sopra, anche a ricevere la domanda di protezione internazionale proposta dal sig. Mahre all'udienza del 17/7/2020.

37. Perciò deve accogliersi la prospettazione sul punto del ricorrente e ritenere che egli abbia validamente proposto la domanda di protezione internazionale avanti al giudice di pace, e si deve conseguentemente qualificare la successiva compilazione in questura del modulo C3 quale mera registrazione della stessa, adempimento rimesso, sulla base del diritto nazionale, e cioè dell'art. 26 d.lgs. 25/2008, all'autorità amministrativa individuata nel questore del luogo di dimora.

38. Ciò in quanto il giudice di pace innanzi al quale sia stata proposta la domanda di protezione deve – in conforme applicazione del diritto dell'Unione, che, come detto, sul punto non rinvia al diritto nazionale, ed in particolare dell'art.6, paragrafo 1, secondo comma della direttiva 2013/327UE – trasmettere il fascicolo alla questura affinché la domanda sia registrata entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della stessa. Sul punto la Corte di Giustizia, ha osservato, invero, che «nell'ipotesi in cui una domanda di protezione internazionale sia stata presentata dinanzi a un'«altra autorità», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/32, tale disposizione fissa allo Stato membro interessato, ai fini della registrazione di tale domanda, un



termine di sei giorni lavorativi dopo la sua presentazione». Affinche tale termine particolarmente breve possa essere rispettato, è indispensabile, pertanto, «segnatamente al fine di garantire l'efficacia e la rapidità della procedura di esame delle domande di protezione internazionale, che tale autorità comunichi il fascicolo in suo possesso all'autorità competente per la registrazione della domanda a norma del diritto nazionale».

38.1. In assenza di una siffatta comunicazione – rileva la Corte – «l'obiettivo stesso della direttiva 2013/32, in particolare quello dell'articolo 6, paragrafo 1, della medesima, che consiste nel garantire un accesso effettivo, facile e rapido alla procedura di protezione internazionale, sarebbe seriamente compromesso».

38.2. L'articolo 6, paragrafo 1, primo e secondo comma, della direttiva 2013/32 impongono – per vero – 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. Quanto all'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva, esso impone altresì agli Stati membri l'obbligo di provvedere affinché chiunque abbia «presentato» una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di «inoltrarla» quanto prima».

39. Di particolare rilievo sono, altresì, le ulteriori statuizioni della Corte europea, secondo cui «da tutti questi elementi discende che un cittadino di un paese terzo acquisisce la qualità di richiedente protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2013/32, a partire dal momento in cui «presenta» una siffatta domanda». Sotto tale profilo, si è, invero, rilevato che «mentre la registrazione della domanda di protezione





internazionale spetta allo Stato membro interessato, in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, primo e secondo comma, di tale direttiva, e l'inoltro di tale domanda richiede, in linea di principio, che il richiedente protezione internazionale compili un modulo previsto a tal fine, conformemente all'articolo 6, paragrafi 3 e 4, di detta direttiva, l'azione di "presentare" una domanda di protezione internazionale non presuppone alcuna formalità amministrativa, in quanto [...] dette formalità devono essere rispettate al momento dell'"inoltro" della domanda».

39.1. Da tali premesse discende, da un lato, che «l'acquisizione della qualità di richiedente protezione internazionale non può essere subordinata né alla registrazione né all'inoltro della domanda e, dall'altro, che il fatto che un cittadino di un paese terzo manifesti la volontà di chiedere la protezione internazionale dinanzi a un'"altra autorità", ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/32, come un giudice istruttore, è sufficiente a conferirgli la qualità di richiedente protezione internazionale e, pertanto, a far scattare il termine di sei giorni lavorativi entro il quale lo Stato membro interessato deve registrare detta domanda».

39.2. Ne consegue, altresì che, «nei limiti in cui [...] un cittadino di un paese terzo che abbia manifestato, dinanzi a un'«altra autorità», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/32, la volontà di chiedere la protezione internazionale beneficia della qualità di richiedente protezione internazionale, la sua situazione non può rientrare, in tale fase, nell'ambito di applicazione della direttiva 2008/115. Tale direttiva (recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), cd. Direttiva rimpatri, è applicabile fino a quando il cittadino dello Stato terzo abbia richiesto la protezione internazionale, laddove successivamente sono applicabili al medesimo l'articolo 26,



paragrafo 1, della direttiva 2013/32 e l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2013/33. Dal combinato disposto di queste due ultime disposizioni risulta che gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente protezione internazionale e che i motivi e le condizioni del trattenimento nonché le garanzie per i richiedenti trattenuti devono essere conformi alle suddette Direttive (Corte di Giustizia, 25 giugno 2020).

40. Nel caso di specie tale procedura non risulta essere stata rispettata, dal momento che la domanda presentata il 18 luglio 2020, nella udienza dinanzi al giudice di pace, è stata registrata nella questura di Torino il 28 luglio 2020, ben oltre il termine di sei giorni lavorativi.

41. Ciò ha assunto rilievo determinante perché ha comportato che la proroga del trattenimento adottato dal questore di Torino il 15/9/2020 e convalidato dal tribunale di Torino con il provvedimento qui impugnato, sia stato emesso in violazione della procedura di cui all'art. 6, comma 6, 7 e 8 d.lgs. 142/2015, nonché – e principalmente – delle disposizioni europee succitate.

42. Infatti, come sopra illustrato, la presentazione della domanda di protezione determina *ipso iure* la sospensione dei termini del trattenimento in corso ai sensi dell'art. 14 comma 5 d.lgs. 286/1998 e la necessità che l'eventuale trattenimento disposto dal questore ex art. 6 d.lgs. 142/2015, ove ritenuti sussistenti i presupposti di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo, venga convalidato da parte del tribunale, per un periodo massimo di sessanta giorni, unicamente «per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda» di protezione internazionale.

43. Nel caso in esame la proroga del trattenimento ex art. 6 d.lgs. 142/2015 del 15 settembre 2020, è stata disposta allorchè la decisione sulla domanda di protezione internazionale era già intervenuta in data 3/9/2020, quando cioè, per effetto della notifica



del rigetto della domanda di protezione internazionale, il trattenimento del richiedente protezione era cessato, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 6, d.lgs. 142/2015.

44. Non ricorrevano quindi i presupposti per alcuna proroga del trattenimento ex art. 6, comma 7 e comma 8, d.lgs. 142/2015, non essendo stato presentato alcun ricorso giurisdizionale avverso il rigetto da parte della Commissione territoriale della domanda di protezione.

Né potrebbe costituire titolo per il trattenimento dell'immigrato ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 142/2015 la precedente convalida del trattenimento del medesimo, disposta il 18 luglio 2020, attesa la violazione dei termini previsti dalle succitate Direttive comunitarie, violazione che – a giudizio della Corte di Giustizia – si pone in chiaro contrasto cogli scopi perseguiti dalla normativa europea.

45. Né va tralasciato di rilevare che – anche per l'ordinamento interno – il trattenimento amministrativo dello straniero ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 142/2015 costituisce misura che, come ricordato ripetutamente dalla Corte costituzionale, determina l'assoggettamento fisico all'altrui potere, indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale protetta dall'art. 13 Cost., poiché l'autorità competente, avvalendosi della forza pubblica adotta misure che impediscono di abbandonare il luogo (cfr. Corte cost. n. 105/2001 e, infra, n. 127/2022).

46. Deve pertanto ritenersi che l'impugnato provvedimento di proroga del trattenimento ex art. 6 d.lgs. 142/2015 non sia stato adottato legittimamente con la conseguente illegittimità della statuizione di convalida.

47. Vanno enunciati i seguenti principi di diritto: «in conformità alla previsione dell'art. 6, paragrafo 1, comma 2 della direttiva 2013/32/UE, la domanda di protezione internazionale può essere presentata dallo straniero, che abbia in corso il trattenimento ai fini dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'art.



14 d.lgs. 286/1998, anche avanti al giudice di pace nel corso dell'udienza di convalida prevista dall'art. 14, comma 5, d.lgs. cit., in siffatta ipotesi, la domanda, immediatamente trasmessa al questore, deve essere registrata nel termine perentorio di sei giorni lavorativi, e sempre dalla domanda deriva la sospensione dei termini del trattenimento disposto ex art. 14, comma 5, d.lgs. 286/1998 come previsto dall'art. 6, comma 5, d.lgs. 142/2015; il trattenimento dello straniero richiedente protezione cessa dopo la decisione della Commissione territoriale sulla domanda di protezione internazionale e la eventuale successiva richiesta di proroga del trattenimento, disposto ex art. 6 d.lgs. 142/2015, è illegittima, salvo che non vengano dedotti e comprovati dall'amministrazione ulteriori motivi di trattenimento, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998».

48. La conclusione appare logicamente prioritaria ed assorbente rispetto all'esame della questione concernente la natura perentoria o meno dei termini della c.d. procedura accelerata di cui all'art. 28-bis, comma 2, d.lgs. 25/2008, termini che attengono alla deliberazione della domanda di protezione da parte della Commissione territoriale, mentre nel caso di specie vengono in considerazione le modalità di presentazione della domanda di protezione internazionale da parte dello straniero che ha in corso un trattenimento ex art. 14 d.lgs.286/1998, ed i tempi di formalizzazione della stessa da parte dell'autorità amministrativa ad essa preposta.

49. Le conclusioni cui si è pervenuti in questa sede non si pongono, pertanto, neppure in contrasto con quanto dalla Corte già chiarito in ordine alla durata massima del trattenimento disposto ex art. 6, comma 3, d.lgs. 142/2015 (cfr. Cass. 17834/2022) che, per effetto del comma 5 del medesimo articolo 6, è fissato in 60 giorni, atteso che nel ricorso in esame non sono risultati conformi a legge i



presupposti stessi del trattenimento disposto dal questore di Torino  
in data 18/7/2020 nei confronti del sig. Mahre.

E ciò, per effetto della tardiva trasmissione all'autorità competente della domanda di protezione proposta ad «altra autorità», nel senso suindicato.

50. Il ricorso va dunque accolto con la cassazione del provvedimento di convalida della proroga del trattenimento e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, va disposto l'annullamento del decreto di proroga trattenimento emesso il 15/9/2020 dal questore di Torino nei confronti di [REDACTED] ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 142/2015.

51. La novità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

### **P.Q.M.**

La Corte accoglie il ricorso, cassa il provvedimento impugnato ed annulla il decreto di proroga del trattenimento emesso il 15/9/2020 dal questore di Torino nei confronti di [REDACTED] compensa integralmente fra le parti le spese di lite.

Così deciso a Roma, nella camera di consiglio della Prima sezione civile il 30 marzo 2023.

La consigliera est.  
Annamaria Casadonte

il Presidente  
Antonio Valitutti

