



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. -

Oggetto

IMMIGRAZIONE-
Domanda di protezione
internazionale
presentata da straniero
con trattenimento in
corso avanti al giudice
pace

Ud. 30/03/2023
PU

R.G.N. 25886/2020

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 25886-2020 proposto da:

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

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO 80185690585, ope legis rappresentato
e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma, Via
Dei Portoghesi 12;

- resistente -

nonchè contro

QUESTORE PROVINCIA GORIZIA ;

Firmato Da: DE ROSSI ANDREA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 21e3b1f0a80054b2be05adba0c1662a9 - Firmato Da: CASADONTE ANNAMARIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 62715719fa5be005df21e6cc3aa1a91b
Firmato Da: VALITUTTI ANTONIO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 6bddbc6d4a6bd53294b0cb91c853b577



avverso il provvedimento del TRIBUNALE di TRIESTE, depositata il 17/07/2020;

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 il provvedimento del tribunale di Trieste, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione delle persone (d'ora in poi solo tribunale) del 17 luglio 2020 di convalida del trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Gradisca d'Isonzo emesso dal questore di Gorizia ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. 142/2015 in data 14/7/2020 e notificato all'interessato il 15/7/2020.

2. Risulta dal provvedimento impugnato che il questore di Gorizia aveva dato atto, nel disporre il trattenimento, che nei confronti del sig. [REDACTED] (sbarcato a Lampedusa l'11 giugno 2020 e destinatario di provvedimento di respingimento, cfr. ricorso) in data 26/6/2020 il questore di Agrigento aveva disposto trattenimento al fine dell'esecuzione del respingimento, presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Bari, e che tale misura era stata convalidata dal giudice di pace di Bari in data 29/6/2020. Risulta pure che il sig. [REDACTED], che non conosce la lingua italiana, era stato informato della facoltà di presentare istanza di protezione internazionale ai sensi dell'art. 10 d.lgs. 25/2008, e che dal foglio notizie dal medesimo sottoscritto in occasione del provvedimento di respingimento si deduceva che egli non aveva presentato domanda di protezione.



3. Sempre dal verbale dell'udienza conclusasi con il provvedimento qui impugnato, emerge che il difensore del sig.  aveva depositato un allegato al medesimo verbale, con il quale aveva sollevato eccezioni in ordine al rispetto dei termini della procedura per la presentazione della domanda di protezione e per la convalida del trattenimento disposto dal questore di Gorizia.
4. Tuttavia il tribunale triestino aveva disatteso tutte le eccezioni sollevate ritenendo tempestiva la convalida e "atteso che i termini indicati nell'allegato al verbale non possono ritenersi perentori e che è operativo un piano di calendarizzazione delle udienze per coloro che richiedano la protezione internazionale con significativa accelerazione dei tempi posto che è allestito un apposito ufficio della Commissione territoriale presso il CPR di Gradisca".
5. La cassazione del suddetto provvedimento depositato il 17/7/2020 è chiesta con ricorso notificato il 15/10/2020, ed affidato a tre motivi.
6. L'intimato Ministero dell'interno si è costituito tardivamente ai soli fini dell'eventuale udienza di discussione mentre il questore di Gorizia è rimasto intimato.
7. Con ordinanza interlocutoria n. 37033/2021 il ricorso è stato rimesso alla pubblica udienza.
8. Nelle more il ricorrente ha depositato memoria ex art. 378 cod. proc. civ..

RAGIONI DELLA DECISIONE

9. Con il primo motivo (violazione dell'art. 360, comma 1, n.3, cod. proc. civ., in relazione agli art. 26, comma 2-bis, d.lgs. 25/2008, art. 6, comma 5, d.lgs. 142/2015, art. 14 d.lgs. 286/1998, art. 13 Cost.) si deduce la violazione del termine per la registrazione della domanda di protezione internazionale proveniente dallo straniero trattenuto nel Centro di permanenza per il rimpatrio, che, ad avviso del ricorrente, non può eccedere quello previsto per gli stranieri in




stato di libertà (tre giorni lavorativi), atteso che le persone trattenute sono soggette a misura limitative della libertà personale.


9.1. Assume il ricorrente che il ritardo nella registrazione della domanda comporta l'indebita estensione della privazione della libertà.

9.2. Nel caso di specie, ad avviso del ricorrente, la domanda di protezione era stata avanzata dallo straniero nel corso dell'udienza di convalida del primo trattenimento nel CPR, avanti al giudice di pace di Bari il 29/6/2020, e non il giorno 11/7/2020, dopo che lo stesso era stato trasferito al CPR di Gradisca d'Isonzo tramite la compilazione del modello C/3.

9.3. Conseguentemente il termine dei tre giorni prescritto in capo alla pubblica amministrazione per la registrazione della domanda di protezione dall'art. 26, comma 2-bis d.lgs. 25/2008 era scaduto il 2/7/2020 e il trattenimento del medesimo straniero effettuato nel periodo dalla scadenza del termine per la registrazione della domanda sino al 14 luglio 2020, data di emissione del trattenimento ex art. 6 d.lgs. 142/2015, era illegittimo per non essere previsto da alcun titolo giuridico in violazione dell'art. 13 Cost.

10. Con il secondo motivo [violazione dell'art. 360, comma 1, n.3, cod. proc. civ., in relazione all'art. 6, comma 5, d.lgs. 142/2015, art. 14 d.lgs. 286/1998, art.13 Cost., art.5, par. 1, lett. f) CEDU] si deduce la tardiva adozione dell'ordine di trattenimento del sig. , ai sensi dell'art. 6 comma 2 d.lgs. 142/2015, posto che quale richiedente protezione internazionale i termini del trattenimento disposto ex art. 14, comma 5 d.lgs. 285/1998 – in esecuzione del respingimento e già in corso al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale – erano rimasti sospesi in applicazione dell'art. 6, comma 5, d.lgs. 142/2015, per effetto cioè della presentazione della domanda di protezione internazionale, quanto meno dall'11 luglio 2020.



10.1. Ed invero, il sig.  era stato trattenuto, senza soluzione di continuità, nel CPR dapprima di Bari e poi di Gradisca d'Isonzo, ed il trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. 142/2015 era stato adottato solamente il 14/7/2020 a fronte della (pure tardiva) registrazione della domanda di protezione, risalente al giorno 11/7/2020 sicché dall'11/7/2020 al 14/7/2020 il trattenimento non risultava sorretto da alcun titolo, non rilevando, a tal fine, quanto considerato dal giudice del tribunale di Trieste in ordine al rispetto dei termini per la procedura di convalida del trattenimento, la cui richiesta era notificata all'interessato il 15/7/2020 alle ore 17.15 e pervenuta al tribunale il 15/7/2020 alle ore 18.49, entro le 48 ore dall'adozione della misura.

11. Con il terzo motivo (violazione dell'art. 360, comma 1, n.3, cod. proc. civ., in relazione agli artt. 6, d.lgs. 142/2015, art. 28-bis, 28-ter d.lgs. 25/2008) si deduce la natura perentoria dei termini della c.d. procedura accelerata e la mancata considerazione, nel provvedimento impugnato, dell'obbligo della questura di immediata trasmissione della domanda di protezione internazionale alla competente commissione territoriale.

12. Assume il ricorrente che la durata del trattenimento del richiedente la protezione internazionale non può eccedere i termini della c.d. procedura accelerata ex art. 28-bis, commi 1 e 3 d.lgs. 25/2008 previsti per la decisione sulla domanda di protezione e cioè sette giorni per l'audizione e due giorni per l'adozione del provvedimento.

12.1. Tali termini, posti a carico della Commissione territoriale possono essere raddoppiati – fino a quattordici giorni per l'audizione e fino a quattro giorni per la decisione – nei casi di cui all'art. 28-bis, comma 2, d.lgs. 25/2008 che richiama l'art. 28 ter, d.lgs.25/2008 ("domanda manifestamente infondata"), previsione che contempla anche i richiedenti asilo trattenuti in un CPR.




12.2. Da ultimo i termini sono prorogabili fino ad un massimo di sei mesi, previa comunicazione al richiedente e alla questura, qualora sia ritenuto necessario assicurare un esame adeguato e completo della domanda (art. 28-bis comma 3, d.lgs. 25/2008).

12.3. Sulla scorta dell'enunciato quadro normativo ritiene il ricorrente che, nel caso di specie, i termini previsti nella procedura accelerata debbano intendersi quali perentori atteso che, come precisato dall'art. 6, comma 6, d.lgs. 142/2015, il trattenimento e la proroga di esso non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda. Al contempo, osserva il ricorrente, la facoltà di superare i termini stabiliti dal comma 1 dell'art. 28-bis d.lgs. 25/2008 è attribuita unicamente alla Commissione territoriale e non alla questura, tenuta ex art. 28-bis d.lgs. 25/2008 a provvedere immediatamente alla trasmissione della domanda di protezione.

13. I tre motivi di ricorso sono strettamente connessi e possono essere trattati congiuntamente e sono fondati nei sensi di cui in motivazione.

14. Il richiedente sbarcato in Italia a Lampedusa l'11/6/2020 era stato destinatario di un provvedimento di respingimento in data 26/6/2020 cui seguiva, in data 29/6/2020, la convalida del trattenimento presso il CPR di Bari, disposto dal questore di Agrigento ai sensi dell'art. 14, comma 5, d.lgs. 286/1998.

15. All'udienza del 29/6/2020 avanti al giudice di pace di Bari il sig.  manifestava l'intenzione di chiedere la protezione internazionale.

16. In data 11/7/2020 – dopo che lo straniero era stato trasferito nel CPR di Gradisca d'Isonzo – veniva fatto sottoscrivere al medesimo il modulo C/3 ai fini della registrazione della domanda di protezione internazionale.

17. Il 15/7/2020 veniva notificato al medesimo nuovo trattenimento disposto in data 14/7/2020 dal questore di Gorizia



ai sensi dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 142 del 2015, sul presupposto che la domanda di protezione internazionale era pretestuosa e finalizzata unicamente a ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento.

18. Seguiva in data 17/7/2020 l'udienza di convalida di detto trattenimento e il tribunale di Trieste, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione delle persone, riteneva che i termini di legge per la convalida (48 ore) erano stati rispettati. Inoltre il tribunale di Trieste riteneva che i termini di cui agli art. 26 comma 2-bis d.lgs. 25/2008, che prevede l'obbligo della formalizzazione della domanda di protezione internazionale nel termine di tre giorni, e 28-bis comma 1, d.lgs. 25/2008, secondo cui l'audizione deve essere fatta dalla Commissione territoriale entro 7 giorni dalla data di ricezione della domanda, non sono perentori, per cui convalidava il disposto trattenimento.

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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».

24. Il comma 3-bis prevede specifiche modalità e tempi di trattenimento ove occorra determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero.

25. 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.

26. 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.



27. 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».

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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).

35. 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 del trattenimento, avuto specifico riguardo alle modalità di presentazione e registrazione della domanda di protezione internazionale.

36. 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.

37. 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).

38. La norma succitata dispone, per quanto qui rileva, che «nel caso previsto 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».



39. Ebbene il quadro normativo nazionale di riferimento – che coinvolge 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).

40. 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.

41. 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.

42. 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".

43. 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».

44. 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».

45. 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».

46. 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. [X] davanti al giudice di pace, autorità giudiziaria competente a provvedere sul trattenimento ex art. 14 comma 5, d.lgs. 206/1998 e competente, in forza di quanto sopra, anche a ricevere la domanda di protezione internazionale proposta dal sig. [X] all'udienza del 29/6/2020.

47. 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 C/3 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.

48. 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». Affinché 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».

48.1. 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».

48.2. 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».

49. 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».

49.1. 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».

49.2. 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).

50. Nel caso di specie tale procedura non risulta essere stata rispettata, dal momento che la domanda presentata il 29/6/2020, nella udienza dinanzi al giudice di pace, è stata registrata nella questura di Bari l'11/7/2020, ben oltre il termine di sei giorni lavorativi.

51. Ciò ha assunto rilievo determinante perché ha comportato che il trattenimento adottato dal questore di Bari il 15/7/2020 e convalidato dal tribunale di Trieste con il provvedimento qui impugnato, sia stato emesso in violazione della procedura di cui all'art. 6, comma 5 d.lgs. 142/2015, nonché – e principalmente – delle disposizioni europee succitate.

52. 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.

53. Nel caso in esame il trattenimento ex art. 6 d.lgs. 142/2015 del 15 luglio 2020, è stato disposto a distanza di quindici giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale e dalla connessa sospensione dei termini del trattenimento disposto in esecuzione del respingimento ex art. 14 comma 5 d.lgs. 286/1998. Né potrebbe costituire titolo per il trattenimento dell'immigrato la precedente convalida del trattenimento del medesimo, disposta il 29 giugno 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.

54. Né va tralasciato di rilevare che – anche per l’ordinamento interno – il trattenimento amministrativo dello straniero, sia esso disposto ex art. 14, comma 5, d.lgs. 286/1990 che 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).

55. Deve pertanto ritenersi che il provvedimento di trattenimento ex art. 6 d.lgs. 142/2015 non sia stato adottato nei termini previsti, e suindicati, con la conseguente illegittimità della statuizione di convalida.

56. 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; la eventuale successiva convalida adottata, ai fini dell’esame della protezione internazionale, ai sensi di tale norma, ma oltre la scadenza del termine di sei giorni succitato, non consente proroga



alcuna del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma, 6, ultima parte, del d.lgs. n. 142/2015».

57. 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 delibazione 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.

58. 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 Gorizia in data 14/7/2020 nei confronti del sig. [REDACTED]. E ciò per effetto della tardiva trasmissione all'autorità competente della domanda di protezione proposta ad «altra autorità», nel senso suindicato.

59. Il ricorso va dunque accolto con la cassazione del provvedimento di convalida e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatti, va disposto l'annullamento del decreto di trattenimento emesso il 14/7/2020 dal questore di Gorizia nei confronti di [REDACTED] ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 142/2015.

59. 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 trattenimento emesso il 14/7/2020 dal questore di Gorizia 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

