



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

MARIA ACIERNO	Presidente
CLOTILDE PARISE	Consigliere
GUIDO MERCOLINO	Consigliere
ALBERTO PAZZI	Consigliere-Rel.
RITA RUSSO	Consigliere

Oggetto:

Opposizione a decreto di respingimento - correlati provvedimenti di trattamento disposti ex art. 14, c. 4, T.U.I. e 6, c. 3, d. lgs. 142/2015
Ud.14/2/2024 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 672/2023 R.G. proposto da:

██████████, elettivamente domiciliato in Roma, via del Casale Strozzi n. 31, presso lo studio dell'Avvocato Laura Barberio, rappresentato e difeso dall'Avvocato Maurizio Veglio giusta procura speciale in calce al ricorso

- *ricorrente* -

contro

MINISTERO dell'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, e QUESTURA di AGRIGENTO, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che li rappresenta e difende *ope legis*

- *resistenti* -

avverso l'ordinanza del Giudice di Pace di Agrigento n. 2277/2022 depositata il 14/10/2022;

e sul ricorso iscritto al n. 4162/2023 R.G. proposto da:

██████████, elettivamente domiciliato in Roma, via del Casale Strozzi n. 31, presso lo studio dell'Avvocato Laura Barberio, rappresentato e difeso dall'Avvocato Maurizio Veglio giusta procura speciale in calce al ricorso

- *ricorrente* -

Copia comunicata ai sensi dell'art 133 CPC



contro

MINISTERO dell'INTERNO, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*

- *controricorrente* -

nonché contro

QUESTORE della PROVINCIA di TORINO

- *intimato* -

avverso il decreto del Giudice di pace di Torino n. 11172/2022 depositato il 2/9/2022;

e sul ricorso iscritto al n. 5618/2023 R.G. proposto da:

XXXXXXXXXX, elettivamente domiciliato in Roma, via del Casale Strozzi n. 31, presso lo studio dell'Avvocato Laura Barberio, rappresentato e difeso dall'Avvocato Maurizio Veglio giusta procura speciale in calce al ricorso

- *ricorrente* -

contro

MINISTERO dell'INTERNO e QUESTORE della PROVINCIA di TORINO,

- *intimati* -

avverso il decreto del Tribunale di Torino n. 16391/2022 depositato il 14/9/2022;

e sul ricorso iscritto al n. 1057/2023 R.G. proposto da:

XXXXXXXXXX, elettivamente domiciliato in Roma, via del Casale Strozzi n. 31, presso lo studio dell'Avvocato Laura Barberio, rappresentato e difeso dall'Avvocato Maurizio Veglio giusta procura speciale in calce al ricorso

- *ricorrente* -

contro

MINISTERO dell'INTERNO e QUESTORE della PROVINCIA di TORINO,

- *intimati* -

avverso il decreto del Tribunale di Torino n. 344/2023 depositato il 10/1/2023;



udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 14/2/2024 dal
Consigliere Alberto Pazzi.

Rilevato che:

1. ██████████, sbarcato presso l'isola di Lampedusa il 28 agosto 2022, era destinatario di un decreto di respingimento adottato dal Questore di Agrigento in data 31 agosto 2022, eseguito con trattenimento presso il C.P.R. di Torino.

Il Giudice di pace di Agrigento, con ordinanza depositata in data 14 ottobre 2022, rigettava il ricorso presentato da ██████████ avverso il decreto di respingimento.

2. ██████████ ha proposto ricorso (rubricato al n. 672/2023) per la cassazione di tale provvedimento prospettando un unico motivo di doglianza.

Il Ministero dell'Interno e la Questura di Agrigento si sono costituiti al fine dell'eventuale partecipazione all'udienza di discussione della causa.

3. Il Giudice di pace di Torino convalidava il provvedimento di trattenimento emesso nei confronti del ██████████, osservando, in particolare, che dal foglio notizie allegato in atti risultava che lo straniero era venuto in Italia per trovare lavoro e non aveva richiesto la protezione internazionale; escludeva, inoltre, che l'espulsione fosse collettiva, essendo stata valutata singolarmente la situazione personale del trattenuto.

4. ██████████ ha proposto ricorso per cassazione (rubricato al n. 4162/2023) avverso tale decreto, adottato in data 2 settembre 2022, articolando due motivi di censura, ai quali ha resistito con controricorso il Ministero dell'Interno.

Il Questore della Provincia di Torino non ha svolto difese.

5. ██████████ presentava domanda di protezione internazionale in data 13 settembre 2022, a seguito della quale il Questore di Torino disponeva, con contestuale provvedimento, il suo trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, d. lgs. 142/2015.



Il Tribunale di Torino, con decreto del 14 settembre 2022, convalidava tale provvedimento, ritenendo che il caso in esame dovesse sussumersi nella previsione di cui all'art. 6, comma 3, d. lgs. 142/2015.

6. [REDACTED] ha proposto separato ricorso (rubricato al n. 5618/2023) per la cassazione di tale provvedimento prospettando un unico motivo di doglianza.

Gli intimati Ministero dell'Interno e Questore alla Provincia di Torino non hanno svolto difese

7. Il Tribunale di Torino, dopo aver prorogato questo secondo trattenimento di sessanta giorni, con ordinanza in data 10 gennaio 2023 disponeva la proroga per ulteriori sessanta giorni, ex art. 6, commi 6, 7 e 8, d. lgs. 142/2015.

8. [REDACTED] ha proposto ricorso (rubricato al n. 1057/2023) per la cassazione di tale provvedimento prospettando un unico motivo di doglianza.

Gli intimati Ministero dell'Interno e Questore alla Provincia di Torino non hanno svolto difese.

9. Questa Corte, con ordinanza n. 31522/2023, ha disposto la riunione dei ricorsi, in ragione del rapporto di correlazione fra loro esistente, rinviando poi a nuovo ruolo in attesa della decisione che sarebbe stata assunta in pubblica udienza sulle questioni implicate dal primo motivo di ricorso.

Considerato che:

10. Il primo motivo del ricorso n. 4162/2023, sotto la rubrica "*violazione dell'art. 360, n. 3), c.p.c. in relazione agli artt. 10, c. 4, 10-ter, D. Lgs. 286/98, 8, Direttiva 2013/32/UE – manifesta illegittimità del decreto di respingimento presupposto – mancata informativa in merito alla possibilità di richiedere la protezione internazionale*", assume che il giudice di pace abbia erroneamente ritenuto che la mancata manifestazione della volontà di chiedere asilo al momento dello sbarco avesse sanato l'omessa informativa in



materia di protezione internazionale, quando invece tale informazione costituiva un adempimento preliminare ed essenziale all'adeguata raccolta delle informazioni dallo straniero e un onere imprescindibile ai fini di garantire la regolarità della procedura e l'effettività dei suoi diritti.

11. Il motivo è fondato.

11.1 L'art. 8 della direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 prevede che *"qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo"*.

L'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (di attuazione 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) stabilisce che *"le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale"*, mentre il successivo art. 3 regola le modalità con cui sono rese le informazioni ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi (prevedendo che *"1. L'ufficio di polizia che riceve la domanda provvede ad informare il richiedente sulle condizioni di accoglienza, con la consegna all'interessato dell'opuscolo di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni. 2. L'opuscolo di cui al comma 1 è consegnato nella prima lingua indicata dal richiedente o, se ciò non è possibile, nella lingua che ragionevolmente si suppone che comprenda tra quelle*



indicate nell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 25 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni. 3. Le informazioni di cui al comma 1 sono fornite, ove necessario con l'ausilio di un interprete o di un mediatore culturale anche presso i centri di accoglienza, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a quindici giorni dalla presentazione della domanda. 4. Le informazioni di cui al presente articolo comprendono i riferimenti dell'UNHCR e delle principali organizzazioni di tutela dei richiedenti protezione internazionale").

L'art. 10-ter, comma 1, d. lgs. 286/1998, introdotto dall'art. 17, comma 1, d.l. 13/2017, convertito con modificazioni dalla l. 46/2017, prevede, infine, che presso i punti di crisi dove lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza *"è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale"*.

11.2 L'evoluzione della normativa interna rende evidente che il legislatore nazionale ha ritenuto, da ultimo, *in re ipsa* sussistente – nelle ipotesi appena indicate, tra le quali rientra il caso in esame – la condizione dell'esistenza di indicazioni che rivelino il desiderio del migrante di presentare domanda di protezione internazionale (nel senso previsto dalla direttiva comunitaria) quale presupposto per fornire a quest'ultimo informazioni sulla possibilità di richiedere asilo, stabilendo, appunto, che allo straniero condotto nei punti di crisi dopo essere stato rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o essere giunto sul territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare *"è assicurata"* – e dunque sempre e incondizionatamente, al momento dell'accoglienza – *l'informazione sulla procedura di protezione internazionale"*.



La giurisprudenza di questa Corte (Cass. 10743/2017) **formatasi a** seguito dell'entrata in vigore degli artt. 1, comma 2, e 3 d. lgs. 142/2015 (di attuazione della Direttiva del Consiglio CEE 26/06/2013 n. 32 art. 8) va perciò adeguata all'evoluzione normativa nel frattempo intervenuta, dovendosi ritenere – in coerenza con i principi di recente affermati da questa sezione (cfr. Cass. 32070/2023) - che allo straniero condotto nei punti di crisi dopo essere stato rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o essere giunto sul territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare le autorità competenti hanno il dovere di fornire, ai sensi dell'art. 10-ter, comma 1, d. lgs. 286/1998, sempre e incondizionatamente, presso i punti di crisi ed al momento dell'accoglienza, informazioni sulla procedura di protezione internazionale; ciò a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento, posto che questa attività è funzionale ad assicurare il diritto del migrante di ottenere informazioni sufficienti a consentire di avere un accesso effettivo alle procedure di asilo, dato che proprio la mancanza di informazioni costituisce uno dei principali ostacoli all'accesso a tali procedure (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 23 febbraio 2012, ric. n. 27765/09 Hirsi Jamaa ed altri c. Italia, § 204). Il provvedimento impugnato non è coerente con i principi appena illustrati, perché, là dove ritiene che la rappresentazione, da parte del migrante, della volontà di trovare lavoro in Italia abbia esentato le autorità competenti dall'obbligo di fornire informazioni sulla procedura di protezione internazionale, valorizza una circostanza di nessun rilievo ai fini dell'applicazione del disposto dell'art. 10-ter, comma 1, d. lgs. 286/1998, che, come detto, non individua condizioni di sorta da cui far dipendere il dovere informativo in parola, che deve essere assolto in conseguenza del mero accoglimento del migrante presso i punti di crisi. In altri termini, nella prospettiva delineata dal quadro normativo



sopra indicato non è concludente quanto osservato dal giudice di pace nell'ordinanza impugnata, sia perché è irrilevante che nel foglio notizie si prospetti una ragione di espatrio (quella per motivi di lavoro) diversa da quella dell'asilo, giacché il citato art. 10-ter, comma 1, impone comunque di fornire l'informativa quanto alla procedura di protezione internazionale, sia perché tale prescrizione obbedisce a una logica ben precisa, non potendosi escludere che chi sia alla ricerca di un'occupazione in Italia si trovi nella condizione che la legge valorizza ai fini del riconoscimento del diritto di asilo (il che spiega l'esigenza di rimuovere l'ostacolo costituito dalla mancata conoscenza della procedura attraverso cui conseguire il pertinente titolo di soggiorno).

Ancora più inconsistente è il rilievo fondato sulla mancata proposizione della domanda di protezione internazionale; tale evenienza non può, difatti, mai giustificare la reticenza dell'amministrazione quanto ai ragguagli di cui al citato art. 10-ter, comma 1: e ciò in quanto, proprio in base a detta norma, la scelta dello straniero di non proporre domanda di protezione internazionale deve essere una scelta informata (supportata, quindi, dall'acquisita cognizione sia dell'esistenza di un diritto di asilo riconosciuto dall'ordinamento italiano, sia degli strumenti procedurali attraverso cui tale diritto riceve concreta tutela).

11.3 Non vi dubbio, poi, che una simile nullità del decreto di respingimento potesse essere rilevata, ove fosse stata manifesta, anche in sede di convalida del trattenimento.

Invero, il sindacato giurisdizionale nel giudizio di convalida del decreto di trattenimento di un cittadino straniero presso un centro di identificazione ed espulsione, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 d. lgs. 286/1998, in relazione all'art. 5, par. 1, CEDU (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia "regolare"), involge incidentalmente, ai fini della decisione da



assumere, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento di espulsione o respingimento (si vedano in questo senso, *ex multis*, Cass. 18404/2023, Cass. 18128/2022, Cass. 7829/2019, Cass. 5750/2017, Cass. 24415/2015).

L'ordinanza di convalida del giudice di pace, pertanto, risulta viziata a causa dell'errore di diritto rappresentato dall'aver la stessa trascurato il valore precettivo della richiamata disciplina circa l'informativa sulla procedura della protezione internazionale, che il giudice ha escluso definendo in diritto – in maniera errata, come detto – la questione sollevata dalla difesa del trattenuto.

Infatti, poiché l'avvenuta presentazione di una domanda di protezione internazionale sarebbe ostativa al respingimento, quest'ultimo sarebbe illegittimo ove fosse disposto senza il rispetto di tale preventivo dovere d'informazione, che ostacola di fatto il tempestivo esercizio del diritto a richiedere la protezione internazionale; tale illegittimità si riverbererebbe anche sul conseguente provvedimento di trattenimento, inficiandolo a sua volta (cfr. Cass. 5926/2015, in motivazione).

12. Il primo motivo di ricorso avverso il primo provvedimento di convalida dev'essere, dunque, accolto.

Ne consegue l'assorbimento del secondo motivo di ricorso (con cui è stata lamentata la violazione degli artt. 10, comma 4, e 10-ter, d. lgs. 286/98 8 direttiva 2013/32/UE e 4, protocollo 4, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, perché il giudice di merito ha erroneamente escluso la natura seriale del respingimento adottato nei confronti del  insieme agli altri ventuno connazionali con lui sbarcati), su cui è oramai superfluo provvedere, e la cassazione senza rinvio del decreto di convalida impugnato con il ricorso rubricato al n. 4162/2023, ai sensi dell'art. 382, comma 2, cod. proc. civ., dato che il processo non può essere proseguito a fronte dell'intervenuta scadenza del termine perentorio per disporre



la convalida del trattenimento previsto dal disposto dell'art. 14, comma 4, d. lgs. 286/1998.

13. Il questore, a mente dell'art. 10, comma 2, T.U.I., dispone il respingimento con accompagnamento alla frontiera nei confronti degli stranieri che, entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo (lett. a) o che, nelle medesime circostanze, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio dello Stato per necessità di pubblico soccorso (lett. b).

Il successivo art. 14, comma 1, prevede poi che quando non è possibile eseguire con immediatezza il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino.

13.1 Il provvedimento questorile di respingimento differito incide sulla libertà personale, perché è eseguito con immediatezza con accompagnamento alla frontiera ovvero, in caso di situazioni ostative, è seguito dal trattenimento (per dirla con le parole della Corte Costituzionale, sentenza n. 275/2017, §3 del considerato in diritto, *"l'ordine di accompagnamento coattivo, che assiste il respingimento, deve invece, per la sua natura di atto urgente, essere eseguito con immediatezza, e per questa ragione fondatamente il giudice rimettente ha ritenuto che il provvedimento dia luogo, con la sua emissione, a una restrizione della libertà personale dello straniero, tutelata dall'art. 13 Cost."*).

Giova precisare che il provvedimento con cui, a mente dell'art. 14, comma 5-bis, d. lgs. 286/1998, il questore, dopo aver disposto il respingimento con accompagnamento alla frontiera, allo scopo di porre fine al soggiorno illegale, ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni *"non affianca il precedente, per quanto concerne l'accompagnamento coattivo, ma*



lo supera, sostituendo tale forma esecutiva con l'ordine di lasciare entro un breve termine il territorio dello Stato. In questo modo viene ugualmente perseguito lo scopo di porre fine al soggiorno illegale dello straniero, senza però operare una restrizione della sua libertà personale" (cfr. Corte Cost. 275/2017).

13.2 In mancanza dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato e permanendo il provvedimento di respingimento con accompagnamento coattivo, nell'ipotesi in cui il trattenimento venga meno (e con esso la possibilità di eseguire il respingimento), come nel caso di specie in conseguenza della precedente statuizione, il respingimento subisce la sua stessa sorte, perché è un provvedimento che giustifica la sua esistenza solo in funzione della sua esecuzione "con accompagnamento alla frontiera", con immediatezza o a seguito di trattenimento per il tempo strettamente necessario.

In altri termini non è concepibile l'esistenza, di per sé e soltanto, di un respingimento, perché (come rende evidente la parola stessa) un simile provvedimento trova la sua ragion d'essere nella sua esecuzione.

Pertanto, una volta eliminato il trattenimento che doveva necessariamente accompagnare il decreto di respingimento, di conseguenza occorre cassare senza rinvio l'ordinanza pronunciata a conclusione del procedimento di opposizione al medesimo decreto, dato che il processo non poteva essere proseguito in mancanza della misura complementare al provvedimento opposto.

14. Le statuizioni appena adottate comportano, inevitabilmente, la cassazione senza rinvio anche del decreto di convalida reso dal Tribunale di Torino ai sensi dell'art. 6, commi 3 e 5, d. lgs. 142/2015 e del successivo provvedimento di proroga del trattenimento emesso ai sensi del comma 8 della medesima norma.

Infatti, il venir meno di una delle condizioni imprescindibili per procedere alla convalida (costituita dal fatto che il richiedente asilo



si trovasse, legittimamente, in un centro di cui all'art. 14 T.U.I. nel momento in cui il questore ha disposto il trattenimento) o alla proroga del trattenimento comporta che i provvedimenti impugnati perdano la propria base giuridica e debbano essere, anch'essi, inevitabilmente cassati senza rinvio, in mancanza di uno dei suoi presupposti.

Peraltro, il trattenimento di cui qui si discorre è pure condizionato dall'esistenza di un valido decreto di espulsione o di respingimento: la misura di trattenimento è infatti sempre strumentale all'esecuzione di un decreto di espulsione o respingimento, onde non potrebbe adottata allorché un tale decreto sia da considerare nullo. È evidente, quindi, che in difetto di convalida (a seguito della cassazione qui disposta) del primo decreto di trattenimento, il trattenimento di cui all'art. 6, comma 3, cit., oggetto del secondo ricorso per cassazione, non possa ritenersi validamente adottato.

15. Poiché il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato (ai sensi degli artt. 14, comma 5, d. lgs. 286/1998 e 6, comma 5, d. lgs. 142/2015) in un giudizio in cui è parte soccombente un'amministrazione statale, non vi è luogo alla regolazione delle spese.

Qualora la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile promossa contro un'amministrazione statale, infatti, il compenso e le spese spettanti al difensore vanno liquidati ai sensi dell'art. 82 d.P.R. n. 115/2002, ovvero con istanza rivolta al giudice del procedimento, e più precisamente, ai sensi del successivo art. 83, comma 2, nel caso di giudizio di cassazione, al giudice che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato, ovvero, in ipotesi di cassazione senza rinvio, al giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata (v. Cass. 11028/2009, Cass. 23007/2010, rese in fattispecie di cassazione con decisione nel merito).



L'art. 133 del medesimo d.P.R. n. 115, a norma del quale la condanna alle spese della parte soccombente non ammessa al patrocinio va disposta in favore dello Stato, non può, invero, riferirsi all'ipotesi di soccombenza di un'amministrazione statale (Cass. 18583/2012, Cass. 22882/2018, Cass. 30876/2018, Cass. 19299/2021, Cass., Sez. U., 24413/2021).

Le spese processuali, relative al giudizio sia di merito che di legittimità, andranno, pertanto, liquidate dal giudice di merito che ha emesso il provvedimento qui impugnato.

P.Q.M.

La Corte accoglie i ricorsi, cassa senza rinvio l'ordinanza del Giudice di pace di Agrigento in data 14 ottobre 2022, il decreto di convalida del Giudice di pace di Torino del 2 settembre 2022, il decreto di convalida reso dal Tribunale di Torino in data 14 settembre 2022 e il decreto di proroga del trattenimento del 10 gennaio 2023. Così deciso in Roma in data 14 febbraio 2024.

La Presidente

