



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

Composta da:

Maria Acierno

Antonio Costanzo

Alessandra Dal Moro

Annamaria Casadonte

Eduardo Campese

Presidente Rel.

Consigliere

Consigliere

Consigliere

Consigliere

Oggetto:

IMMIGRAZION

E

Ud.05/02/2026

PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 17465/2024 R.G. proposto da:

■■■■■ rappresentato e difeso dall'avvocato ■■■■■

-ricorrente-

Questura Di Milano in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Avvocatura Generale Dello Stato .

-resistente-

Ministero dell'Interno in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Avvocatura Generale Dello Stato .

-resistente-

avverso il decreto del Giudice Di Pace di Milano n. 24501/2024 depositato
il 31/07/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 05/02/2026
dalla Presidente Maria Acierno



Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Gianna Maria Zannella, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso. Uditi per il ricorrente l'Avv. [REDACTED], e per i resistenti l'Avvocatura Generale Dello Stato.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il giudice di pace di Milano ha provveduto alla convalida del provvedimento di allontanamento coattivo conseguente a decreto di espulsione amministrativa a carico del ricorrente cittadino gambiano.

A sostegno della decisione ha evidenziato che quest'ultimo è risultato privo di permesso di soggiorno, non ha redditi di fonte lecita e rete familiare in Italia, La domanda di protezione internazionale non risulta documentata né avviato il relativo procedimento.

Avverso tale provvedimento il cittadino straniero ha proposto ricorso per cassazione cui non hanno resistito le parti intime, Ministero dell'interno e Questura.

Fissata udienza di trattazione del ricorso in camera di consiglio, la causa è stata rinviata a nuovo ruolo per la fissazione di udienza pubblica al fine di valutare, all'esito della discussione pubblica con le parti e con il Procuratore Generale, gli effetti della manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale nel corso dell'udienza di convalida dell'accompagnamento alla frontiera.

La Procura Generale, ha depositato memoria, illustrata anche nel corso della pubblica udienza, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

L'Avvocatura generale dello Stato ha concluso per il rigetto.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso è dedotta la violazione dell'art. 19 d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 7 d.lgs. n. 25 del 2008, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., per avere il Giudice di pace convalidato il provvedimento di accompagnamento alla frontiera, sebbene il ricorrente



avesse formulato all'udienza di convalida domanda di protezione internazionale, così da determinare la necessità di trasmettere gli atti alla Questura di Milano per la formalizzazione della domanda nonché al Tribunale competente per i provvedimenti restrittivi della libertà personale del cittadino straniero ex art. 6 d.lgs n. 142 del 2015.

Secondo il ricorrente, il giudice di pace non ha tenuto conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa alla validità ed efficacia delle domande di protezione internazionale, rispetto al diritto ad un esame effettivo, pur se rivolta non all'autorità pubblica che l'ordinamento interno indica per la registrazione della domanda stessa.

2. L'esame della censura richiede la ricostruzione del quadro normativo nazionale e sovranazionale di riferimento.

Al riguardo, l'art. 13 c.4 del d.lgs n. 286 del 1998 individua i casi in cui l'espulsione, disposta "in ogni caso" con provvedimento immediatamente esecutivo, è eseguita mediante accompagnamento alla frontiera. Ciò è previsto per le espulsioni giustificate da condotte di particolare gravità (c.1 e 2 lettera c art. 13); perché sussiste ex lege il pericolo di fuga o perché lo straniero non abbia provveduto a lasciare il paese per pregresso ordine di rimpatrio o pianificazione della partenza volontaria o abbia violato le misure alternative al trattenimento. L'accompagnamento coattivo disposto dal Questore deve essere convalidato nelle 48 ore successive ed eseguito subito dopo la convalida. Ove ciò non sia possibile, il c.5 dell'art. 13 prevede che il giudice di pace possa autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del provvedimento di convalida in strutture diverse ed idonee. Se le difficoltà di rimpatrio permangono anche dopo l'udienza di convalida il giudice di pace può autorizzare la permanenza in locali idonei fino all'esecuzione dell'allontanamento e comunque non oltre le 48 ore successive all'udienza di convalida. Infine stabilisce la norma: *"Quando la convalida è concessa, il provvedimento di accompagnamento alla frontiera diventa esecutivo. Se*



la convalida non è concessa ovvero non è osservato il termine per la decisione, il provvedimento del questore perde ogni effetto.»

La convalida giudiziale è necessaria perché la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, non solo il trattenimento amministrativo, ma anche l'accompagnamento forzato alla frontiera costituiscono misure che operano una privazione della libertà personale e, pertanto, soggiacciono alle riserve di legge e giurisdizione dettate dall'art. 13 Cost. (Corte cost., Sentenza n. 222 del 15/07/2004).

L'interferenza della proposizione della domanda di protezione internazionale in corso di udienza di convalida della misura esecutiva dell'accompagnamento coattivo impone l'esame dell'art. 6 della Direttiva, vigente *ratione temporis* 2013/32/UE che stabilisce, tra le altre, una regola di primaria incidenza sulla soluzione della questione oggetto del presente giudizio. La domanda di protezione internazionale può essere presentata anche ad autorità pubblica non competente a norma della legislazione nazionale per la registrazione la quale, tuttavia, è tenuta all'inoltro tempestivo alle autorità preposte (secondo capoverso par. 1 art. 6). Al par. 2 il principio è rafforzato: *"gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima"*. Si richiede all'autorità che riceve la domanda una diretta e tempestiva attivazione che deve avere ad oggetto, oltre all'inoltro tempestivo, la verifica del mantenimento delle condizioni previste dal diritto unionale e da quello nazionale per l'esame effettivo della stessa.

L'art. 9 della Direttiva, come in precedenza l'art. 6 della Direttiva 2005/85/CE reca già nel titolo il diritto del richiedente protezione internazionale di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda, introducendo al c.2 delle eccezioni (domanda reiterata ex art. 41 Direttiva o necessità di estradizione) in deroga al principio generale.



3. Il principio è stato oggetto di puntuale analisi interpretativa da parte della Corte di Giustizia nella sentenza del 27/6/2020 (CGUE, quarta sezione, VL, causa C-36/20 PPU). In particolare, l'attenzione della Corte si è rivolta verso la nozione di "altre autorità" cui venga rivolta una domanda di protezione internazionale ex art. 6, par. 1, c.2 della Direttiva 2013/32/UE. Al riguardo è stato stabilito che le autorità giurisdizionali chiamate a decidere su misure limitative della libertà personale di cittadini stranieri, ovvero nel nostro sistema normativo interno, in particolare, i giudici chiamati a valutare i ricorsi avverso le espulsioni o le richieste di convalida di trattenimenti od altri provvedimenti limitativi della libertà personale o di circolazione o soggiorno, sono da includere nella nozione di "altre autorità" preposte a ricevere una domanda di protezione internazionale, così come le autorità pubbliche di frontiera o comunque quelle autorità che vengono a contatto, all'ingresso o successivamente, con cittadini stranieri irregolarmente presenti nel nostro paese, nell'esercizio di un potere - dovere di controllo o intervento in tali ambiti. Da questa premessa deriva la conseguenza, di primaria rilevanza anche al fine di sciogliere il nodo che si presenta nel presente giudizio, che la qualità di richiedente protezione internazionale si acquisisce dal momento in cui viene espressa la volontà davanti ad un'autorità pubblica che abbia le caratteristiche sopra evidenziate, così dovendosi interpretare l'art. 6, par. 1, secondo comma della Direttiva 2013/32/UE. Ne consegue che tale qualificazione preesiste alla registrazione della domanda. Deve precisarsi, al riguardo che in relazione alla nozione di *«altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale»*, la direttiva non rinvia al diritto nazionale e non impone quindi agli Stati membri di designare tali altre autorità. Dal tenore letterale di tale disposizione risulta chiaramente che il legislatore dell'Unione ha inteso accogliere una concezione ampia delle autorità che, senza essere competenti a registrare domande di protezione



internazionale, possono tuttavia ricevere queste stesse domande. La scelta dell'aggettivo "altre" dimostra la volontà di optare per una definizione aperta del perimetro delle autorità che possono ricevere domande di protezione internazionale. L'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, della Direttiva 2013/32/UE (cd. Direttiva procedure) autorizza, secondo la CGUE una accezione estensiva imponendo a tutte quelle autorità che sono tenute a ricevere domande di protezione internazionale di non rifiutarle ma di procedere tempestivamente alla trasmissione all'autorità competente cosicché, afferma la CGUE, il cittadino possa beneficiare delle condizioni materiali di accoglienza ed assistenza sanitaria previste all'art. 17 della Direttiva 2013/13/UE, in altre parole possa assumere la condizione di richiedente protezione internazionale, assistito dalle garanzie che il diritto unionale e quello interno fanno scaturire da questa manifestazione di volontà. Garanzie e diritti che non escludono la necessità del trattenimento alle condizioni di legge ma limitano ad ipotesi del tutto tassative il rimpatrio immediato o comunque lo escludono prima dell'esame della domanda quanto meno dall'autorità amministrativa di prima istanza. Peraltro, il richiedente protezione internazionale non può essere trattenuto solo perché ha manifestato la volontà davanti ad una autorità pubblica diversa rispetto a quella o quelle che lo Stato membro indichi come deputate ex lege alla registrazione, ma il trattenimento deve comunque seguire ad un esame individuale e secondo le condizioni indicate nell'art. 8 della Direttiva 2013/33/UE, (necessità d'identificazione, rischio di fuga, strumentalità della domanda, motivi di sicurezza nazionale).

4. La giurisprudenza di legittimità ha integralmente recepito i principi delle Direttive così come interpretati dalla CGUE quando ha dovuto determinare gli effetti della manifestazione di volontà di richiedere domanda di protezione internazionale successivamente all'adozione di un provvedimento di espulsione, ed in particolare all'udienza davanti al



giudice di pace ove si discuta del ricorso del cittadino straniero avverso tale misura, o all'udienza di convalida del trattenimento. Ha ritenuto, integrando un orientamento precedente, che la domanda di protezione internazionale proposta dopo l'adozione di un provvedimento di espulsione amministrativa o all'udienza di discussione del ricorso in opposizione, impone al giudice di pace di tenerne conto, in sede di cognizione della legittimità dell'atto oggetto di riesame, ovvero di verificare se debbano essere esaminate cause di inespellibilità, desumibili dalla domanda ex art. 19, c. 1; 1.1.;1.2; 2 d.lgs n. 286 del 1998; se sia in corso la verifica amministrativa o giudiziale della domanda e se vi sia concorrenza con le cause di inespellibilità sopraindicate; se sia stato adottato un provvedimento di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di rigetto della Commissione territoriale, se sia necessario un intervento endoprocedimentale che consenta di attendere l'esame della domanda per il suo carattere sostanzialmente se non formalmente pregiudiziale (Cass.34155 del 2025).

In relazione all'interferenza della domanda di protezione internazionale con il provvedimento di trattenimento disposto dal questore e sottoposto a convalida, ugualmente la giurisprudenza di legittimità, coerentemente con l'art. 6 del d.lgs n. 142 del 2015 e con i principi unionali sopra evidenziati ha, in primo luogo, affermato che può essere richiesta all'udienza di convalida del trattenimento protezione internazionale (Cass. 20070 del 2023) con obbligo di trasmissione nel più breve tempo possibile al questore per la registrazione e l'applicazione dell'art. 6 c.5 del d.lgs n. 142 del 2015, ai sensi del quale sono sospesi i termini del trattenimento cd. primario per consentire la proposizione di una nuova richiesta di convalida al giudice competente, così da assoggettare la misura restrittiva della libertà personale ai diversi requisiti, anche relativi alla proroga, previsti dal citato art. 6.



5. Dal quadro normativo e giurisprudenziale illustrato viene in luce il primo rilevante errore di diritto contenuto nel provvedimento impugnato.

Il giudice di pace ha radicalmente escluso l'incidenza della domanda di protezione internazionale proposta all'udienza di convalida, pur riconoscendone la formulazione e l'univocità. Ha ritenuto che, per poterne valutare gli effetti sulla convalida fosse necessaria la documentazione della domanda e la sua registrazione, così venendo meno all'obbligo giuridico di recepirla e trasmetterla tempestivamente all'autorità competente.

6. Su questo primo profilo deve, pertanto, essere formulato il seguente principio di diritto: *"La presentazione di domanda di protezione internazionale all'udienza di convalida della misura dell'accompagnamento coattivo alla frontiera deve essere ricevuta dal giudice di pace, previa verbalizzazione, e trasmessa tempestivamente all'autorità competente per la registrazione e formalizzazione della stessa"*.

Una volta trasmessa, l'autorità competente (il Questore) adotterà i provvedimenti necessari, anche restrittivi della libertà personale o di circolazione del richiedente, ove ve ne siano i requisiti di legge.

7. Fermo questo principio, è necessario accertare se la presentazione della domanda di protezione internazionale possa o debba interferire sulla decisione relativa alla convalida del provvedimento di accompagnamento coattivo disposto dal Questore, tenuto conto del sospetto di strumentalità della stessa, ben evidenziato nella discussione orale dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Per sciogliere questo nodo cruciale relativo all'incidenza della proposizione della domanda di protezione internazionale nella fase finale del procedimento di rimpatrio del cittadino straniero irregolarmente soggiornante, già oggetto di un provvedimento espulsivo e di un ordine di allontanamento coattivo, che si trovi sub judice in sede di convalida, è sufficiente applicare le norme interne di ricezione dei principi unionali vigenti.



7.1 La norma risolutiva è l'art. 7 del d.lgs n. 25 del 2008, come modificato dal d.lgs. n. 142 del 2015, decreto con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2013/32/UE. L'art. 7 è stato ulteriormente modificato dal d.l. n. 113 del 2018 (conv. nella legge n. 132 del 2018) con il quale sono state introdotte nuove eccezioni, rispetto all'impianto originario, alla regola generale del diritto all'esame effettivo del ricorso all'interno dello Stato membro a ciò deputato. La norma reca nel c.1 il principio generale, tratto dal diritto unionale: *"Il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 32"* ma subito dopo vengono elencate le eccezioni, recepite testualmente dall'art. 41 della Direttiva, che riguardano, oltre alle ipotesi di estradizione, dell'obbligo di consegna ad una Corte o Tribunale penale internazionale e dell'applicazione del regolamento Dublino quanto allo Stato membro competente per l'esame della domanda, le domande reiterate proposte per ritardare od impedire l'esecuzione di una decisione di imminente allontanamento e le reiterate che seguono ad una declaratoria d'inammissibilità o di rigetto di una prima domanda reiterata. Queste due ipotesi impediscono l'esercizio del diritto di cui al c.1 ed autorizzano l'esecuzione di misure di allontanamento coattivo.

Il principio stabilito al c.1, tuttavia, non ammette deroghe diverse da quelle indicate nel comma successivo, secondo il medesimo modello della Direttiva. La valutazione del giudice della convalida di strumentalità, della proposizione della domanda ove non accompagnata dai requisiti di reiterazione contenuti nel citato art. 7 non è sufficiente ad escludere il diritto a rimanere nello Stato membro tenuto all'esame della domanda. Il legislatore ha predeterminato le ipotesi di strumentalità della domanda giuridicamente rilevanti al fine di escludere il diritto a rimanere nel territorio dello Stato membro per il tempo necessario all'esame della



stessa. La permanenza, tuttavia, è variamente conformata dal legislatore interno che ha progressivamente recepito le indicazioni contenute nelle Direttive. In determinate ipotesi il richiedente protezione internazionale può essere oggetto di provvedimento di trattenimento amministrativo o essere assoggettato a procedure accelerate di accertamento del diritto azionato. Il trattenimento può essere proseguito ove già disposto per il cittadino straniero oggetto di espulsione ma a condizioni e con modalità procedurali diverse. Le procedure accelerate possono essere disposte per domande strumentali e possono essere adottate anche nell'ipotesi di cittadino straniero trattenuto, o essere collegate alle cd. procedure di frontiera. Infine, in deroga, sempre più ampia, al generale principio del diritto alla permanenza fino all'esito del giudizio di impugnazione della decisione della Commissione territoriale, tendenzialmente in tutte le ipotesi in cui il cittadino straniero è trattenuto e/o sottoposto a procedura accelerata, il provvedimento della Commissione è provvisoriamente esecutivo e può contenere, di conseguenza, l'ordine di rimpatrio ex art. 32, c.3, d.lgs n. 25 del 2008.

7.2 C'è, in conclusione una gradualità d'interventi nella modulazione del diritto ad un ricorso effettivo, secondo i principi dell'Unione, diretti a limitare la durata della permanenza a fini dell'esame della domanda o/e a limitare la libertà personale del richiedente. L'allontanamento coattivo, immediato o accompagnato da un breve periodo di trattenimento, che deve essere sorretto esclusivamente dalle esigenze di organizzare il rimpatrio, costituisce per il richiedente protezione internazionale, la misura più radicalmente compressiva del diritto di rimanere per l'esame della domanda ed è, di conseguenza assoggettata ad una valutazione predeterminata di strumentalità ben più rigorosa che per quelle che giustificano il trattenimento e/o l'accesso alla procedura accelerata.

7.3 Il legislatore non ha rimesso alla valutazione del giudice, in sede di decisione sull'ordine di allontanamento coattivo, la sussistenza in concreto



della strumentalità della proposizione della domanda, ma ha affidato al legislatore, data la radicalità della misura, rispetto al generale diritto ad un ricorso effettivo, la predeterminazione di alcune ipotesi tassative nelle quali la presunzione di strumentalità non ammette deroghe. Le ipotesi più frequenti ed astrattamente applicabili a fattispecie di accompagnamento coattivo conseguenti ad espulsione amministrativa sono la lettera d) ed e) del citato art. 7 c. 2 d.lgs n. 25 del 2008. La lettera d) riguarda proprio il caso in cui la domanda venga proposta *"al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale"* ma deve trattarsi di una domanda reiterata. La lettera e) riguarda l'ipotesi della proposizione di una seconda domanda reiterata, ove la prima domanda reiterata sia stata ritenuta inammissibile o rigettata in ipotesi particolari.

7.4 La proposizione della domanda di protezione internazionale impone comunque al Giudice di pace di esaminarla, verbalizzarla, pur se non documentata o già registrata e di trasmetterla tempestivamente al Questore. Nello svolgimento di questa funzione che gli deriva dall'interpretazione dell'art.6 par. 1 c.2 della Direttiva 2013/32/UE, fornita dalla CGUE, come illustrate, *infra*, nel par. 3 , il giudice di pace è tuttavia tenuto a verificare in primo luogo se si tratta di domanda avente le caratteristiche di cui all'art. 7 c.2 d.lgs n. 25 del 2008. In caso di riscontro positivo ed in mancanza di altre ragioni d'invalidità od inefficacia del provvedimento coercitivo, l'ordine di allontanamento deve essere convalidato.

Ritiene, tuttavia, il Collegio, che, fermo l'obbligo di verbalizzare la domanda, il Giudice di pace può verificarne l'effettività e la non genericità, essendo a tal fine tenuto a richiedere al ricorrente le ragioni ad essa sottese. Ove riscontri la mancanza di condizioni minime di specificità, può determinarne motivatamente la non interferenza sull'oggetto del sindacato della convalida.



Si tratta, tuttavia, di ipotesi residuali. In tutti gli altri casi in cui non operano le deroghe normative e la domanda venga verbalizzata con l'indicazione anche solo sommaria delle ragioni che la sorreggono, il provvedimento di allontanamento coattivo non può essere convalidato, perché il richiedente ha diritto a permanere nel territorio dello Stato tenuto all'esame della domanda pur in condizioni di limitazione della libertà personale.

Le più incisive garanzie poste a protezione del richiedente protezione internazionale in sede di esecuzione dell'allontanamento coattivo, rispetto al richiedente trattenuto, si giustificano per la radicale diversità della condizione di fatto. Il cittadino straniero che abbia proposto domanda di protezione internazionale in fase di esecuzione dell'ordine di allontanamento, è sottoposto ad imminente rimpatrio forzato. E' escluso dal diritto di vedere esaminata la sua domanda permanendo nello Stato ove l'ha proposta.. Questa privazione del diritto ad un ricorso effettivo non ricorre nell'ipotesi del trattenimento pur soggetto a condizioni applicative predeterminate dalla legge ma meno restrittive.

8. Deve, in conclusione, essere affermato il seguente principio di diritto:

"La presentazione della domanda di protezione internazionale dopo l'ordine questorile di accompagnamento coattivo alla frontiera del cittadino straniero, nel corso dell'udienza di convalida impone al giudice di pace di verificare se ricorrano le condizioni di cui all'art. 7, comma 2, d.lgs. n. 25 del 2008 che introducono, in via predeterminata e tassativa, deroghe al diritto fondamentale di permanere nello Stato cui è deputato l'esame della domanda, sempre che la domanda non manifesti profili di assoluta genericità, per la verifica dei quali è necessario verbalizzarne il contenuto ed, eventualmente chiedere chiarimenti ed integrazioni al cittadino straniero, se presente o al difensore".



9. In conclusione, nella specie il ricorso deve essere accolto perché il giudice di pace ha del tutto ignorato la presentazione della domanda di protezione internazionale nell'udienza di convalida dell'ordine questorile di accompagnamento coattivo, senza procedere all'esame, alla verbalizzazione e alla trasmissione della stessa ed, in particolare, senza verificare, se ricorressero in concreto le ipotesi normative di deroga al diritto alla permanenza del richiedente nello Stato ove ha formulato la domanda, peraltro alla luce degli atti acquisiti da escludersi.

La natura e l'efficacia temporalmente limitata del provvedimento di convalida determinano la cassazione dello stesso e la decisione di annullamento nel merito con compensazione delle spese processuali dei due gradi, data la novità dell'approdo giurisprudenziale.

Per l'assoluta novità della questione trattata, le spese processuali del grado di merito e del presente grado devono essere compensate.

P.Q.M

Accoglie il ricorso e decidendo nel merito annulla il provvedimento di convalida di accompagnamento coattivo posto a carico del ricorrente.

Compensa le spese processuali.

Così deciso nella camera di consiglio del 5 febbraio 2026

La presidente est.

Maria Acierno

