



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta da:

Oggetto:

IMMIGRAZIONE

Ud.01/04/2026 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 18531/2025 R.G. proposto da:

E. M. , rappresentato e difeso dall'Avvocato Salvatore Fachile giusta procura speciale in atti elettivamente domiciliato in Roma, Via Oslavia, 30 e con domicilio digitale ex lege

-ricorrente-

Ministero dell'interno, in persona del Ministro in carica

-intimato-

avverso il decreto del Tribunale di Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, pronunciato nel giudizio rubricato al r.g. n. 24672/2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 01/04/2026 dal Consigliere Laura Scalia.

FATTI DI CAUSA

1.- E. M. , cittadino egiziano, ricorre con unico motivo avverso il decreto in epigrafe indicato con cui il Tribunale di Roma,



esclusa la protezione internazionale, gli aveva riconosciuto quella speciale, di cui all'art 32. co. 3, d.lgs. n. 25/2008, applicando la normativa intervenuta con il c.d. decreto Cutro (d.l. 20/2023), in quanto la domanda era stata registrata in data 8 maggio 2023.

2.- Il Ministero dell'interno è rimasto intimato.

Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Con unico articolato motivo, il ricorrente deduce violazione e/o falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c., dell'art. 19 d.lgs. 186/1998, nella formulazione vigente al momento della presentazione della domanda di asilo.

La data di presentazione della domanda di asilo coinciderebbe, ad avviso del ricorrente, con quella in cui la persona straniera manifesta la volontà di richiedere asilo, ex art. 2 d.lgs. n. 142 del 2015, e quindi prima che la domanda venga formalmente registrata dalle autorità a ciò preposte.

L'art. 2 cit. definisce come "richiedente asilo" lo straniero che abbia manifestato la volontà di chiedere tale protezione, secondo il principio europeo e internazionale per il quale non è necessario, al fine di manifestare l'indicata volontà, esprimerla in forme particolari (è citata, anche, Cass. n. 21910 del 2020).

Nel caso di specie, il ricorrente avrebbe acquistato l'indicata qualità prima dell'8 maggio 2023, data in cui era intervenuta la formalizzazione della domanda, e dunque in una epoca anteriore alle modifiche dell'art. 19 TUI, entrate in vigore con il d.l. cd. decreto Cutro (d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito nella legge 5 maggio 2023, n. 50).

Il ricorrente assume di avere manifestato la propria volontà di richiedere la protezione internazionale fin dal momento dello sbarco a omissis , avvenuto il omissis ; in ragione di tale dichiarazione, egli veniva inserito, in data omissis , nel omissis



, su disposizione della Prefettura, in considerazione della sua qualità di richiedente asilo.

Il richiedente sarebbe rientrato, pertanto, nell'ipotesi prevista dall'art. 7, comma 2, d.l. n. 20 del 2023, secondo la quale "[p]er le istanze presentate fino alla data di entrata in vigore del presente decreto (11 marzo 2023), ovvero nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente, continua ad applicarsi la disciplina previgente".

Avrebbe dovuto trovare applicazione la disciplina previgente, maggiormente favorevole al ricorrente in punto di durata del permesso di soggiorno e delle modalità di rinnovo e conversione del titolo.

2.- Per il proposto ricorso viene in applicazione un sistema multilivello di tutela del richiedente protezione internazionale alla cui formazione concorrono le previsioni del diritto unionale – per le categorie ivi introdotte e l'applicazione ricevutane nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) – e le affermazioni di principio che, più recentemente, hanno impegnato la giurisprudenza di questa Corte.

All'interno dell'indicato percorso resta così definito un contesto normativo che, distinguendo tra aspetti formali e sostanziali, individua della domanda di protezione internazionale due accezioni:

- l'una d'indole amministrativa, che valorizza le procedure attraverso le quali il richiedente inoltra la propria istanza allo Stato, ricevendone risposta di accoglimento o rigetto;

- l'altra, che più direttamente tocca i profili di tutela del diritto declinato nelle originarie forme del "non refoulement", in cui valori internazionali e costituzionali, non altrimenti oblitterabili, definiscono lo statuto del richiedente protezione.

2.1.- Nella definizione offerta dal diritto europeo unionale, il richiedente protezione internazionale è «il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale



sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva» (art. 2, paragrafo 1, lett. b, "Direttiva 2013/33/Ue del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale").

A chiarimento dell'indicata categoria, nella sua sostanziale declinazione, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella sentenza del 25 giugno 2020, VL C-36/20 PPU, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, ha precisato che l'acquisizione della qualità di richiedente protezione internazionale non può essere subordinata né alla registrazione né all'inoltro della domanda.

La Corte di Lussemburgo ha in tal senso valorizzato il "Considerando" n. 27 della "Direttiva 2013/32/Ue del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale", a tenore del quale «i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale» dove l'espressione dell'«intenzione di chiedere protezione internazionale», ovvero la manifestazione della relativa volontà, determina l'attribuzione della relativa qualifica che, per l'effetto e d'altro canto, non postula, nel suo portato, alcuna formalità amministrativa.

Alla distinzione contenuta nella stessa direttiva procedure 2013/32/UE, tra le nozioni di «presentazione» della domanda e di «registrazione» della stessa da parte dell'autorità pubblica (v. art. 6, paragrafo 1, a mente del quale «[q]uando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda»), si accompagna la precisazione che 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" (par. 93).

L'effetto è quello per il quale "da un lato, [...] 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" (par. 94).

2.2. Sul piano interno, la giurisprudenza di questa Corte, muovendo dalle direttive cd. "accoglienza" e "procedure", ha applicato tale principio nelle ipotesi in cui la domanda di protezione sia stata presentata ad autorità istituzionalmente preposte alla sua ricezione, ancorché non competenti alla relativa formalizzazione (Cass., Sez. 1, n. 35190 del 31 dicembre 2024; Cass., Sez. 1, nn. 32765 e 32763 del 16 dicembre 2024).

L'obbligo, imposto agli Stati membri, di procedere alla registrazione della domanda, con previsione di termini differenziati a seconda che l'autorità ricevente sia competente o meno secondo il diritto nazionale – potendo rientrare tra queste ultime anche il giudice – conferma la rilevanza di una nozione sostanziale di domanda. Essa va infatti intesa come manifestazione di volontà che, indipendentemente dalla sua formalizzazione, è idonea a produrre gli effetti tipici previsti dall'ordinamento e, in particolare, a determinare l'ingresso del richiedente nel circuito procedimentale dell'accoglienza.

2.3.– A presidio della nozione così delineata si pone, altresì, in ambito interno, l'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 142 del 2015 — attuativo delle direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE — il quale definisce "richiedente la protezione internazionale" non solo lo straniero che abbia formalmente presentato la domanda, ma anche colui che abbia semplicemente



manifestato la volontà di richiedere tale protezione, purché non sia intervenuta una decisione definitiva al riguardo.

2.3.1.– Si tratta di principio di cui questa Corte si è trovata a fare applicazione in un caso di rinnovo del permesso di soggiorno, in una fattispecie, a rilievo processuale, relativa al rapporto, preclusivo al respingimento, tra il procedimento di riconoscimento del titolo di protezione e il giudizio di convalida del decreto di espulsione (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 11392 del 30/04/2025, parr. 2.2. e 2.3. della motivazione in diritto) e, ancora, in ipotesi in cui la manifestazione di volontà abbia comunque raggiunto, attraverso l'utilizzo di un indirizzo Pec, l'Amministrazione che ha il dovere di riceverla, inoltrandola al Questore per l'assunzione delle determinazioni di sua competenza (tra le altre: Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 9597 del 10/04/2024).

Integrando il principio, anche l'inoltro, attraverso il proprio difensore, alla questura della richiesta di un appuntamento per conto del cittadino straniero, per formalizzare la presentazione di una domanda di protezione internazionale reiterata (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 24138 del 09/09/2024) e il desiderio espresso dai cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, di presentare una domanda di protezione internazionale con il correlato dovere delle autorità competenti di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 12592 del 10/05/2023).

3.– L'evidenza che il ricorrente abbia richiesto protezione sin dal suo sbarco in Italia nel gennaio del 2023 e sia stato, conseguentemente, inserito nel omissis , su disposizione della Prefettura, in ragione della sua qualità di richiedente asilo, dà ragione di una significativa manifestazione di volontà qualificata, obiettivamente riconoscibile e recepita dal sistema statale, quale presupposto per l'inserimento del richiedente nel circuito dell'accoglienza.



4.- Nella fattispecie in esame, in cui si fa questione circa la disciplina normativa applicabile, nel tempo modificata, per le versioni precedente e successiva al d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito in legge con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, entrata in vigore il 6 maggio 2023, il principio che attribuisce rilievo alla manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale, anche in assenza di formalizzazione, è destinato a operare all'interno della successione di leggi nel tempo.

La regola è quella del "tempus regit actum" dove la cristallizzazione della domanda interviene al momento della manifestazione di volontà che, per le caratteristiche indicate, vale ad individuare la tutela applicabile al caso concreto.

5.- In siffatto contesto resta definito anche l'interesse a ricorrere.

L'interesse a ricorrere deve infatti ritenersi regolato dalla disciplina temporalmente più favorevole, la cui applicazione trova fondamento nel principio della domanda, inteso quale espressione effettiva e consapevole della volontà della parte di ottenere tutela.

La volontà in tal senso si è formata nel gennaio del 2023 per momenti nei quali la parte ha manifestato l'intento, serio e formato, di richiedere protezione internazionale nelle forme di quella complementare a cui si è correlata la risposta dell'apparato statale, espressiva, a sua volta, di un impegno positivo.

6.- Il motivo, fondato, va pertanto accolto e sulle questioni esaminate vanno affermati i seguenti principi di diritto:

a) in materia di protezione internazionale, la domanda di asilo, intesa quale manifestazione significativa di volontà del richiedente riconducibile al modello legale, non si identifica con ogni mera esternazione, ma rileva solo ove, seppure priva di forme tipiche, sia indirizzata a un'autorità riconducibile all'apparato statale e presenti un minimo grado di idoneità funzionale ad attivare il procedimento mediante la sua ricezione e trasmissione agli organi competenti;



- b) il principio secondo cui assume rilievo la manifestazione di volontà di richiedere protezione internazionale, anche non formalizzata, opera quale criterio di individuazione della disciplina applicabile nel tempo, determinando, a tali fini, il momento genetico della domanda e il regime dei relativi presupposti ed effetti;
- c) sussiste l'interesse a proporre ricorso per cassazione allorché l'applicazione del principio della domanda come manifestazione di volontà sia idonea a condurre all'individuazione di una disciplina più favorevole per il richiedente.

7.- Conclusivamente, accolto il ricorso, il decreto impugnato va cassato con rinvio della causa davanti al Tribunale di Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, in diversa composizione, che provvederà nel nuovo giudizio a uniformarsi ai principi indicati, provvedendo altresì alla regolamentazione delle spese anche per il giudizio di legittimità.

Nulla sulle spese, essendo il Ministero dell'interno rimasto intimato.

Si dispone che, ai sensi del d.lgs. n. 196 del 2003, art. 52, siano omessi le generalità e gli altri dati identificativi, in caso di diffusione del presente provvedimento.

P.Q.M.

la Corte accoglie il ricorso, cassa il decreto impugnato e rinvia la causa davanti al Tribunale di Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione, in diversa composizione, a cui demanda la regolamentazione delle spese anche per il giudizio di legittimità.

Si dispone che, ai sensi del d.lgs. n. 196 del 2003, art. 52, siano omessi le generalità e gli altri dati identificativi, in caso di diffusione del presente provvedimento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 01/04/2026, riconvocata il 12/05/2026.

Il Presidente
Alberto Giusti

