



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Oggetto:

IMMIGRAZIONE -
trattenimento alla
frontiera - rinvio
pregiudiziale

Ud.30/01/2024 PU

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso iscritto al n. 20674/2023 R.G. proposto da:

QUESTURA RAGUSA, MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentati e difesi
dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

-ricorrenti-

contro

D. A., rappresentato e difeso dall'avvocata LO FARO ROSA EMANUELA

-controricorrente-

avverso il DECRETO del TRIBUNALE di CATANIA RG. n. 10465/2023
depositato il 29/09/2023.



Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 30/01/2024 dal Consigliere ANTONIO SCARPA.

Udito il Pubblico Ministero in persona dell'Avvocato Generale Renato Finocchi Gherzi e della Sostituta Procuratore Generale Luisa De Renzis, i quali hanno chiesto: sui primi due motivi di ricorso, previa dichiarazione della illegittimità della disapplicazione dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015, di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con riferimento alla garanzia patrimoniale; di accogliere il terzo, il quarto ed il quinto motivo di ricorso; di dichiarare, in ordine ai motivi sesto, settimo, ottavo e nono di ricorso, che la procedura accelerata è stata svolta legittimamente.

Uditi l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia e l'avvocata Rosa Emanuela Lo Faro.

L'oggetto del procedimento principale e i fatti rilevanti

§ 1) Col decreto impugnato il Tribunale di Catania non ha convalidato il provvedimento di trattenimento emesso il giorno 27 settembre 2023 ai sensi dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015 dal Questore della Provincia di Ragusa nei confronti di D. A., entrato nel territorio dello Stato dalla frontiera di Lampedusa in data 20 settembre 2023.

L'interessato, proveniente da un paese designato di origine sicuro ai sensi dell'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, è stato condotto a Pozzallo, dove ha presentato in data 27 settembre 2023 domanda di riconoscimento della protezione internazionale nella zona di transito della provincia di Ragusa ex art. 28-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 25 del 2008, secondo la procedura di cui al medesimo art. 28-*bis*, inserito dal d.lgs. n. 142 del 2015 e più volte modificato, da ultimo in forza del d.l. n. 20 del 2023, convertito con modificazioni nella legge n. 50 del 2023.

Il decreto del Questore di Ragusa ha "considerato" che il richiedente non ha consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e non ha prestato idonea garanzia finanziaria, conformemente alle disposizioni del decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro



della giustizia e il Ministro dell'economia del 14 settembre 2023, recante indicazione dell'importo e delle modalità di prestazione della garanzia finanziaria a carico dello straniero durante lo svolgimento della procedura per l'accertamento del diritto di accedere al territorio dello Stato. Richiamate le norme ritenute applicabili, il decreto del Questore ha disposto che lo straniero sia trattenuto "ai sensi dell'art. 6-*bis* del d.lgs. 142/2015 per un periodo di 28 giorni non prorogabile presso gli appositi locali siti nella struttura di Ragusa".

Il Tribunale di Catania ha osservato:

a) che il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015; art. 8 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013);

b) che il trattenimento è misura eccezionale e incidente sulla libertà personale garantita dall'art. 13 Cost.;

c) che la sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) dell'8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, ha dichiarato che l'articolo 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, l'articolo 9, paragrafi 3 e 5, della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 e l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in combinato disposto con gli articoli 6 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve condurre tale autorità a rilevare d'ufficio, in base agli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti durante il procedimento contraddittorio dinanzi a essa, l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato;



- d) che la sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU (ECLI:EU:C:2020:367) ha dichiarato che gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33 devono essere interpretati nel senso che ostano, in primo luogo, a che un richiedente protezione internazionale sia trattenuto per il solo fatto che non può sovvenire alle proprie necessità, in secondo luogo, a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che lo disponga e senza che siano state esaminate la necessità e la proporzionalità di una siffatta misura;
- e) che il giudice nazionale ha l'obbligo di disapplicare la norma nazionale in contrasto con le disposizioni di diritto della UE;
- f) che il provvedimento di trattenimento emesso dal Questore difettava di idonea motivazione e di valutazione su base individuale delle esigenze di protezione manifestate, nonché della necessità e proporzionalità della misura in relazione alla possibilità di applicare misure meno coercitive;
- g) che l'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015 prevede una garanzia finanziaria la cui prestazione si configura non come misura alternativa al trattenimento, ma come requisito amministrativo imposto al richiedente prima di riconoscere i diritti conferiti dalla direttiva 2013/33/UE;
- h) che il decreto del Ministero dell'interno 14 settembre 2023 non è compatibile con gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33, come interpretati nella richiamata sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 14 maggio 2020, poiché esso prevede esso che sia prestata una garanzia finanziaria, da versare in unica soluzione, individualmente e non da terzi, mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa di importo pari a euro 4.938,00 così determinato, per l'anno 2023, per essere idoneo a garantire allo straniero, per il periodo massimo di trattenimento, pari a quattro settimane (ventotto giorni), la disponibilità di un alloggio adeguato sul territorio nazionale, della somma occorrente al rimpatrio, nonché dei mezzi di sussistenza minimi necessari;



- i) che dal considerando n. 38 e dall'art. 43 della direttiva 2013/32 si desume che non sia autorizzata, salve le ipotesi di cui al comma 3 di detto articolo, l'applicazione della procedura alla frontiera, presupposto, nella specie, della misura del trattenimento, in zona, diversa da quella di ingresso, ove il richiedente sia stato coattivamente condotto in assenza di precedenti provvedimenti coercitivi;
- h) che, a norma dell'art. 43, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, un richiedente può essere trattenuto, nel contesto di un procedimento (art. 8, paragrafo 3, lettera c, della direttiva 2013/33), soltanto al fine di decidere alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro, sull'ammissibilità della domanda, ai sensi dell'art. 33 della medesima direttiva 2013/32/UE, o sul merito della stessa nell'ambito di una procedura a norma dell'art. 31, paragrafo 8;
- i) che, pertanto, il Presidente della competente Commissione Territoriale deve avere assunto una decisione, nella specie mancante, circa la procedura da seguire, affinché essa possa legittimamente essere posta alla base di un provvedimento di trattenimento;
- l) che l'art. 8, paragrafo 3, lettera c, della direttiva 2013/33 non si applica, comunque, nelle ipotesi di straniero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare (art. 10-ter del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; punto 3.1.9. della Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio in mare del 27 aprile 1979, come emendata);
- m) che, infine, l'art. 8, paragrafo 3, lettera c, della direttiva 2013/33 deve interpretarsi pur sempre alla luce dell'art. 10, terzo comma, Cost., nel senso che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro non può automaticamente privare lo stesso del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per proporre la domanda di protezione internazionale.



§ 2) Il Ministero dell'interno e "ove occorra" il Questore della Provincia di Ragusa hanno proposto ricorso per cassazione articolato in nove motivi, con istanza preliminare di rimessione alle Sezioni Unite.

La Prima Presidente, rilevato che il ricorso presenta una questione di massima di particolare importanza, ha disposto che la Corte pronunci a sezioni unite, ai sensi dell'art. 374, comma 2, c.p.c.

L'intimato ha depositato controricorso chiedendo di rigettare il ricorso.

Con apposita memoria il Pubblico Ministero ha chiesto, sui primi due motivi di ricorso, previa dichiarazione della illegittimità della disapplicazione dell'art. 6-bis del d.lgs. n. 142 del 2015, di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con riferimento alla garanzia patrimoniale, con la formulazione del seguente quesito: «se l'art. 8 della direttiva, letto alla luce dei principi di eccezionalità e residualità del trattenimento e di effettività delle misure alternative allo stesso, debba essere interpretato nel senso che, nel caso in cui sia prevista come misura alternativa la costituzione di una garanzia finanziaria, quest'ultima debba rispondere ai caratteri di proporzionalità ed efficacia e se gli stessi rientrino nell'apprezzamento discrezionale del legislatore nazionale o se, invece, debbano rispettare parametri desumibili dal diritto eurounitario, con riguardo al profilo quantitativo (anche in ordine alla possibilità di rapportarlo alla somma necessaria a far fronte alle necessità del richiedente asilo per tutta la durata del trattenimento), al soggetto che può prestarla (se cioè debba essere ammessa la costituzione da parte di un terzo), alla modalità della costituzione». Ulteriormente ha chiesto di accogliere il terzo, il quarto ed il quinto motivo di ricorso; di dichiarare, in ordine ai motivi sesto, settimo, ottavo e nono di ricorso, che la procedura accelerata è stata svolta legittimamente.

I motivi di ricorso

§ 3) I primi cinque motivi del ricorso del Ministero dell'interno e del Questore della Provincia di Ragusa sono accomunati dal profilo allegato



della "erronea affermazione della violazione dell'art. 8 della direttiva 2013/33/UE".

Il primo motivo deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 8, direttiva 2013/33/UE. Il decreto del Tribunale di Catania si porrebbe in contrasto con l'art. 8, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2013/33/UE, essendo espressamente prevista la possibilità di disporre il trattenimento del richiedente asilo quando sia necessario per la sua identificazione (lettera a) o per la verifica del suo diritto di ingresso nel territorio nazionale e dunque nell'Unione Europea (lettera c); di contro, nel caso in esame, il richiedente si era presentato alla frontiera dell'Unione senza consegnare alcun documento di identità, proveniva da un Paese di origine sicuro e non si trovava in alcuna condizione specifica soggettiva di vulnerabilità.

Il secondo motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 6-*bis*, d.lgs. n. 142/2015, del d.m. 14 settembre 2023 e degli artt. 8 e 9, direttiva 2013/33/UE. Secondo i ricorrenti, il citato art. 6-*bis* ha introdotto una ipotesi di trattenimento non automatica, quanto piuttosto finalizzata allo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato, prevista nei casi di procedimento accelerato alla frontiera di cui all'art. 28-*bis*, comma 2, lettere b) e b-*bis*), ossia quando il richiedente è stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i relativi controlli o provenga da un Paese di origine sicuro, nonché espressamente contemplata dall'art. 8, paragrafo 3, lettera c), direttiva 2013/33/UE, senza l'imposizione di ulteriori condizioni. Il trattenimento di cui all'art. 6-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 142 del 2015 contempla la misura alternativa della garanzia finanziaria, oltre quella della consegna del passaporto o documento equipollente, conformemente alla previsione dell'art. 8, paragrafo 4, direttiva 2013/33/UE, e rimane perciò subordinato a una valutazione complessiva soggettiva, caso per caso, da parte dell'autorità amministrativa, che assicura il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità della misura.



Il terzo motivo del ricorso denuncia sul medesimo punto la carenza assoluta di motivazione o la motivazione apparente del decreto del Tribunale di Catania.

Il quarto motivo denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 6-*bis*, d. lgs. n. 142/2015, dell'art. 10, comma 1, d. lgs. n. 286/1998, del punto 3.1.9. della Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979 come emendata nel 2004, successivamente alla risoluzione del 20 maggio 2004 del Maritime Safety Committee dell'Omi, dell'art. 28-*bis*, d. lgs. n. 25/2008, dell'art. 8, paragrafo 3, lettera c), direttiva 2013/33/UE e degli artt. 31, paragrafo 8, 33 e 43, direttiva 2013/32/UE.

Il quinto motivo denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 6-*bis*, d. lgs. n. 142/2015, dell'art. 10, comma 3, Cost. e dell'art. 8, paragrafo 3, lettera c), direttiva 2013/33/UE, in quanto la provenienza del richiedente asilo da un Paese di origine sicuro non implica alcuna preclusione automatica del diritto di fare ingresso nel territorio italiano per richiedere la protezione internazionale, né con tale diritto interferisce il disposto trattenimento, che non è a sua volta correlato con "la mera provenienza del richiedente asilo da un Paese di origine sicuro".

§ 3.1) I restanti quattro motivi del ricorso del Ministero dell'interno e del Questore della Provincia di Ragusa sono accomunati dal profilo allegato della "erronea affermazione della non applicabilità della procedura accelerata ai sensi dell'art. 28-*bis* d.lgs. n. 25/2008 e degli artt. 31, 33 e 43, direttiva 2013/32/UE". Queste censure impugnano la parte del decreto del Tribunale di Catania che ha ravvisato una illegittimità derivata del provvedimento di trattenimento per effetto dell'illegittimità della procedura accelerata di esame della domanda di protezione internazionale.

Il sesto motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 6-*bis*, d. lgs. n. 142/2015, dell'art. 28-*bis*, d. lgs. n. 25/2008, dell'art. 8, paragrafo 3, direttiva 2013/33/UE e degli artt. 31, paragrafo 8, 33 e 43, direttiva 2013/32/UE, rilevando che la procedura accelerata può



essere svolta anche in luogo diverso dalla frontiera o zone di transito, in presenza dei presupposti di cui all'art. 31, paragrafo 8, tra i quali, come nella specie, quello di cui alla lett. b), in quanto il richiedente proviene dalla Tunisia, Paese di origine sicuro.

Il settimo motivo di ricorso denuncia la correlata violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 6-*bis*, d. lgs. n. 142/2015, dell'art. 28-*bis*, d. lgs. n. 25/2008, dell'art. 8, par. 3, direttiva 2013/33/UE e dell'art. 43, direttiva 2013/32/UE, giacché quanto sopra esposto non implicherebbe comunque l'impossibilità di convalidare il provvedimento di trattenimento.

L'ottavo motivo denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 6-*bis*, d. lgs. n. 142/2015, dell'art. 28-*bis*, d. lgs. n. 25/2008, dell'art. 8, par. 3, direttiva 2013/33/UE e degli artt. 31, par. 8, 33 e 43, direttiva 2013/32/UE, con riguardo al profilo della preventiva decisione del Presidente della competente Commissione Territoriale circa la procedura da seguire per pervenire al provvedimento di trattenimento.

Il nono motivo di ricorso, infine, denuncia la carenza assoluta di motivazione o la motivazione apparente del decreto del Tribunale di Catania, atteso che le circostanze asseritamente impeditive della convalida non troverebbero riscontro in atti.

L'ammissibilità del ricorso

§ 4) Il ricorso per cassazione appare ammissibile, in quanto l'ultimo periodo del quarto comma dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015 prevede che "[s]i applica in quanto compatibile l'articolo 6, comma 5", il quale, a sua volta, dispone che si applica, per quanto compatibile, l'art. 14 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che, al sesto comma, stabilisce che contro i decreti di convalida e di proroga è proponibile ricorso per cassazione.

La misura del trattenimento dello straniero attiene, peraltro, alla sfera della libertà personale, sicché i relativi provvedimenti sono suscettibili di ricorso in Cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.



La questione prospettata

§ 5) Lo scrutinio dei primi cinque motivi di ricorso richiede di verificare la compatibilità o meno con il diritto unionale dell'ipotesi interpretativa agli stessi sottesa, per la qual ragione il Collegio ritiene di dover attivare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia della UE ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

La questione prospettata attiene al rapporto tra la valutazione caso per caso - che si richiede sia espressa in motivazione da parte dell'autorità amministrativa per il trattenimento alla frontiera onde stabilirne la necessità, la ragionevolezza e la proporzionalità a fronte della effettiva impraticabilità di misure alternative - e la prestazione della garanzia finanziaria, che, per come disciplinata dal diritto interno, non appare sintonica con il fine perseguito.

Le disposizioni rilevanti del diritto nazionale

§ 5.1) L'art. 6-bis del d.lgs. n. 142 del 2015 dispone:

1. Fuori dei casi di cui all'articolo 6, commi 2 e 3-bis, del presente decreto e nel rispetto dei criteri definiti all'articolo 14 comma 1.1. del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il richiedente può essere trattenuto durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis) del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui all'articolo 35-bis, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 25 del 2008, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato.

2. Il trattenimento di cui al comma 1 può essere disposto qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze, sono



individuati l'importo e le modalità di prestazione della predetta garanzia finanziaria.

3. Il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera ai sensi dell'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. La convalida comporta il trattenimento nel centro per un periodo massimo, non prorogabile, di quattro settimane.

4. Nei casi di cui al comma 1, il richiedente è trattenuto in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, nei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, situati in prossimità della frontiera o della zona di transito, per il tempo strettamente necessario all'accertamento del diritto ad entrare nel territorio dello Stato. Si applica in quanto compatibile l'articolo 6, comma 5.

Il decreto del Ministro dell'interno del 14 settembre 2023 (in Gazz. Uff. 21 settembre 2023, n. 221), dispone:

Art. 1 - Oggetto e ambito di applicazione

1. Il presente decreto determina l'importo e le modalità per la prestazione di idonea garanzia finanziaria, prevista dall'art. 6-bis, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 art. 6-bis, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

2. La garanzia finanziaria di cui al comma 1 del presente decreto è idonea quando l'importo fissato è in grado di garantire allo straniero, per il periodo massimo di trattenimento, pari a quattro settimane (ventotto giorni), la disponibilità:

- a) di un alloggio adeguato, sul territorio nazionale;*
- b) della somma occorrente al rimpatrio;*
- c) di mezzi di sussistenza minimi necessari, a persona.*

3. Le disposizioni del presente decreto si applicano ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, di seguito indicati come stranieri, che



sono nelle condizioni di essere trattenuti durante lo svolgimento della procedura in frontiera, di cui all'art. 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui all'art. 35-bis, comma 4, del medesimo decreto legislativo, al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato.

Art. 2 - Criteri per la determinazione e per l'aggiornamento dell'importo della garanzia finanziaria

- 1. L'importo per la prestazione della garanzia finanziaria di cui all'art. 1 del presente decreto è individuato, per l'anno 2023, in euro 4.938,00.*
- 2. L'aggiornamento dell'importo è avviato a cadenza biennale, di seguito alla definizione del costo medio del rimpatrio.*

Art. 3 - Determinazione delle modalità di prestazione della garanzia finanziaria

- 1. Allo straniero di cui all'art. 1, comma 3, del presente decreto è dato immediato avviso della facoltà, alternativa al trattenimento, di prestazione della garanzia finanziaria.*
- 2. La garanzia finanziaria è prestata in unica soluzione mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa ed è individuale e non può essere versata da terzi.*
- 3. La garanzia finanziaria deve essere prestata entro il termine in cui sono effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico ai sensi degli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 e ha durata pari al periodo necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'art. 28-bis, comma 2, lettere b) e b-bis), del decreto legislativo 28 gennaio 2008,*



n. 25, e fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui all'art. art. 35-bis, comma 4, del medesimo decreto legislativo.

Le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione

§ 5.2) L'art. 8 (*Trattenimento*) della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, dispone:

1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi 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.

2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente, salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive.

3. Un richiedente può essere trattenuto soltanto:

a) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;

b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente;

c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio;

d) quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare



l'allontanamento e lo Stato membro interessato può comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che la persona in questione abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona abbia manifestato la volontà di presentare la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;

e) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico;

f) conformemente all'articolo 28 del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

I motivi di trattenimento sono specificati nel diritto nazionale.

4. Gli Stati membri provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato.

L'art. 9 (*Garanzie per i richiedenti trattenuti*) della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, dispone:

1. Un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile ed è mantenuto in stato di trattenimento sol tanto fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3.

Gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la debita diligenza. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattenimento.



2. *Il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa.*

3. *Se il trattenimento è disposto dall'autorità amministrativa, gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente, della legittimità del trattenimento. Se effettuata d'ufficio, tale verifica è disposta il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento stesso. Se effettuata su domanda del richiedente, è disposta il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. A tal fine, gli Stati membri stabiliscono nel diritto nazionale il termine entro il quale effettuare la verifica in sede giudiziaria d'ufficio e/o su domanda del richiedente.*

Se in seguito a una verifica in sede giudiziaria il trattenimento è ritenuto illegittimo, il richiedente interessato è rilasciato immediatamente.

4. *I richiedenti trattenuti sono informati immediatamente per iscritto, in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, delle ragioni del trattenimento e delle procedure previste dal diritto nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento, nonché della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e/o alla rappresentanza legali. (...)*

L'oggetto e la portata della domanda di pronuncia pregiudiziale

§ 6) Vanno espresse le ragioni che inducono questa Corte ad interrogarsi sull'interpretazione del diritto dell'Unione, ed in particolare degli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE, anche alla luce dei suoi considerando 15 e 20.

Tale interpretazione sul significato e sulla portata da attribuire alle norme europee di riferimento è necessaria per decidere sui motivi del ricorso del



Ministero dell'interno e del Questore della Provincia di Ragusa che lamentano la "erronea affermazione della violazione dell'art. 8 della direttiva 2013/33/UE", avendo il giudice del merito disapplicato la norma interna.

La pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'esercizio della sua giurisdizione di interpretazione, occorre a queste Sezioni Unite per procedere successivamente a dare conforme applicazione, nella soluzione della controversia in esame, alla normativa interna dettata dall'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015 e dal decreto del Ministro dell'interno del 14 settembre 2023, in particolare quanto all'importo e alle modalità di prestazione della garanzia finanziaria, senza addivenire ad un risultato contrario a quello cui mira la direttiva.

Il secondo comma dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015, invero, nel punto relativo alla garanzia finanziaria, è in concreto applicabile attraverso le specificazioni in ordine all'importo e alle modalità di prestazione formulate nel decreto ministeriale, sicché la fonte amministrativa secondaria integra il precetto posto dalla disposizione legislativa.

La necessità di sollevare questione pregiudiziale interpretativa degli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE per emanare la sentenza discende altresì da una prognosi, ad una prima valutazione, di non manifesta infondatezza dei motivi del ricorso del Ministero dell'interno e del Questore della Provincia di Ragusa attinenti al profilo della "erronea affermazione della non applicabilità della procedura accelerata ai sensi dell'art. 28-*bis* d.lgs. n. 25/2008 e degli artt. 31, 33 e 43, direttiva 2013/32/UE".

§ 6.1) L'art. 6-*bis* del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, ha introdotto una nuova ipotesi di trattenimento, delineandone nei termini che seguono l'ambito applicativo:

- esso opera "fuori dei casi di cui all'articolo 6, commi 2 e 3-*bis*" del d.lgs. n. 142 del 2015, che consentono altrimenti il trattenimento;



- esso opera "nel rispetto dei criteri definiti all'articolo 14, comma 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", i quali contemplano ipotesi in cui il trattenimento dello straniero "è disposto con priorità";
- esso opera "durante lo svolgimento della procedura in frontiera di cui all'articolo 28-*bis*, comma 2, lettere b) e b-*bis*), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25" (lettere, a loro volta, l'una modificata, l'altra inserita dall'art. 7-*bis*, comma 1, lettera b, del d.l. n. 20 del 2023, come convertito), ovvero nei casi di domande di protezione internazionale presentate da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli, o proveniente da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'art. 2-*bis*, potendo in queste ipotesi svolgersi direttamente la procedura alla frontiera o nelle zone di transito;
- esso opera "fino alla decisione dell'istanza di sospensione di cui all'articolo 35-*bis*, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 25 del 2008" circa l'efficacia esecutiva del provvedimento di rigetto della domanda, non può protrarsi oltre il tempo strettamente necessario per lo svolgimento della procedura in frontiera e la convalida comporta il trattenimento nel centro per un periodo massimo, non prorogabile, di quattro settimane.

Quanto alle condizioni della nuova fattispecie di trattenimento dello straniero durante lo svolgimento della procedura in frontiera, l'art. 6-*bis* dispone che:

- esso può essere disposto "al solo scopo di accertare il diritto ad entrare nel territorio dello Stato";
- esso può essere disposto "qualora il richiedente non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, *ovvero* non presti idonea garanzia finanziaria", il cui importo e le cui modalità di prestazione sono stati individuati con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze.



Quanto al procedimento di adozione del provvedimento di trattenimento ex art. 6-*bis*, in forza del già evidenziato ultimo periodo del quarto comma di tale disposizione, tornano applicabili, mediante generico rinvio, le garanzie procedurali imposte dall'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, ove non vi si opponga una incompatibilità con quanto espressamente previsto nell'art. 6-*bis*. L'art. 6, comma 5, prescrive, tra l'altro, che il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione, e si applica, per quanto compatibile, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

A proposito del rinvio che l'art. 6-*bis* fa, "in quanto compatibile", all'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, e del rinvio che quest'ultimo a sua volta fa, "per quanto compatibile", all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, può concludersi che il duplice rinvio di compatibilità apre la strada ad un'applicazione diretta (e non analogica) delle norme di riferimento al caso concreto da regolare.

Va considerato che l'art. 6-*bis* è stato inserito dal d.l. n. 20/2023, come convertito, nel testo del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, il quale costituisce 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. Ciò chiama questa Corte a adempiere all'obbligo di assicurare l'osservanza e l'applicazione del diritto dell'Unione all'interno dell'ordinamento italiano, alla luce della lettera e dello scopo di quelle direttive, dovendosi presumere che le norme attuative delle citate direttive, volte a conferire diritti ai singoli, sono state introdotte proprio al fine di recepirle.

§ 6.2) La portata dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 142 del 2015 e del decreto ministeriale integrativo del 14 settembre 2023 va quindi ricostruita secondo il principio di interpretazione conforme del diritto nazionale, imposto dal primato del diritto dell'Unione, in modo che essi possano



essere applicati in questa controversia senza addivenire ad un risultato contrario a quello cui mirano le direttive. Con eguale metodo andrà poi valutata la legittimità del provvedimento amministrativo di trattenimento. Rilevano prioritariamente a tal fine le statuizioni della Corte di Giustizia, le quali sono espressione di giurisdizione di interpretazione e vincolano il giudice nazionale in ordine al significato ed ai limiti di applicazione delle norme di diritto UE. Restano rimesse al giudice nazionale le questioni applicative di fatto della norma interna.

In questa prospettiva, occorre far riferimento all'art. 8 e all'art. 9 della direttiva 2013/33, nonché al considerando 15 e al considerando 20 della stessa, come già interpretati nella sentenza Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU (ECLI:EU:C:2016:84), nella sentenza Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU (ECLI:EU:C:2020:367), nella sentenza Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) dell'8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21 (ECLI:EU:C:2022:858), e nella sentenza della Corte di Giustizia UE (Quarta Sezione) del 14 settembre 2017, causa C-18/16 (ECLI:EU:C:2017:680).

Da tali pronunce si evince, tra l'altro, che gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33 ostano a che un richiedente protezione internazionale venga trattenuto per il solo fatto che non può sovvenire alle proprie necessità; ostano pure a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che disponga il trattenimento e senza che siano state esaminate la necessità e la proporzionalità di una siffatta misura. L'eccezionalità della misura del trattenimento e la soggezione della stessa ai principi di necessità e proporzionalità inducono a giustificare il trattenimento solo qualora non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive, il cui catalogo è esemplificato dall'art. 8, paragrafo 4. Le misure «alternative» al trattenimento non sono definite nel dettaglio; si tratta comunque di limitazioni dei diritti umani dei richiedenti che, se non ingerenti quanto il trattenimento, non di meno



devono applicarsi, quando comunque vi siano motivi legittimi per il trattenimento, sulla base di una valutazione caso per caso di necessità, ragionevolezza e proporzionalità.

§ 7) Tra le disposizioni alternative al trattenimento esemplificate dall'art. 8, paragrafo 4, primo comma, della direttiva 2013/33 vi è anche la costituzione di una garanzia finanziaria, oltre che la consegna del passaporto o di altro documento equipollente.

Il punto fondamentale – allora - è dato dal nesso tra la previsione della garanzia come misura alternativa al trattenimento e la valutazione caso per caso che si richiede ai fini della decisione di trattenimento, da esprimere necessariamente nella motivazione del provvedimento dell'autorità amministrativa.

Il provvedimento che dispone il trattenimento deve essere corredato da motivazione, la quale esamini la necessità, la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura rispetto alla specifica finalità, nonché l'effettiva impraticabilità delle misure alternative, sulla base di una valutazione caso per caso. Se così è, dovrebbe ostare all'osservanza del diritto dell'Unione una normativa nazionale che sia interpretata ed applicata nel senso che un richiedente protezione internazionale sia trattenuto per il solo fatto che non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente, e ancor più che sia trattenuto perché non abbia prestato idonea garanzia finanziaria, stabilita in maniera rigida e non adattabile alla situazione individuale; vale a dire con modalità come quelle che si evincono nella riportata legislazione nazionale.

Quest'ultima infatti:

a) presuppone un importo fisso, stimato *ex ante* e parametrato alla somma ritenuta pari a quanto occorrente per sovvenire alle esigenze di alloggio e di sostentamento del richiedente, nonché all'eventuale suo rimpatrio, senza alcuna possibilità di proporzionale modulazione caso per caso alla stregua della situazione individuale del medesimo, in maniera da evitare discriminazioni;



b) risolve la misura in modalità di prestazione automaticamente e rigidamente predeterminate, tali da assicurare un'agevole escussione da parte dello Stato per l'integrale soddisfacimento dell'interesse economico dello stesso ove lo straniero si allontani indebitamente, con divieto assoluto di versamento da parte di terzi, quand'anche tale versamento sia espressione di ragioni di solidarietà familiare.

Il quesito sottoposto alla Corte di giustizia

Il contesto di fatto, le previsioni nazionali e quelle eurounitarie conducono, pertanto, al rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE, con formulazione del seguente quesito:

"se gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, tenuto conto altresì dei fini desumibili dai suoi considerando 15 e 20, ostino a una normativa di diritto interno che contempli, quale misura alternativa al trattenimento del richiedente (il quale non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente), la prestazione di una garanzia finanziaria il cui ammontare è stabilito in misura fissa (nell'importo in unica soluzione determinato per l'anno 2023 in euro 4.938,00, da versare individualmente, mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa) anziché in misura variabile, senza consentire alcun adattamento dell'importo alla situazione individuale del richiedente, né la possibilità di costituire la garanzia stessa mediante intervento di terzi, sia pure nell'ambito di forme di solidarietà familiare, così imponendo modalità suscettibili di ostacolare la fruizione della misura alternativa da parte di chi non disponga di risorse adeguate, nonché precludendo la adozione di una decisione motivata che esamini e valuti caso per caso la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura in relazione alla situazione del richiedente medesimo".

Istanza di trattazione con procedimento pregiudiziale d'urgenza



Il rinvio pregiudiziale solleva una questione relativa ai settori previsti dal titolo V della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ciò induce a chiedere, ai sensi dell'art. 107 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia, che la trattazione avvenga con procedimento d'urgenza.

Il rinvio pregiudiziale attiene a una questione sul sistema europeo comune di asilo, il quale costituisce uno degli elementi fondamentali dell'obiettivo dell'Unione europea relativo all'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nell'Unione.

L'urgenza appare giustificata dalle circostanze di diritto e di fatto esposte in premessa nel ricorso per cassazione e nel decreto della Prima Presidente di questa Corte, che ha disposto che la decisione avvenisse a sezioni unite. La controversia impone di pronunciare su una questione di massima di particolare importanza, in materia di protezione internazionale e di procedure di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia. Peraltro, l'applicazione del procedimento derogatorio d'urgenza troverebbe giustificazione anche per le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale numero di ingressi di cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio nazionale.

P.Q.M.

La Corte, visto l'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla questione di interpretazione del diritto dell'Unione europea indicata in motivazione; chiede che la questione pregiudiziale sia trattata con procedimento d'urgenza; sospende il giudizio sino alla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea; dispone che la cancelleria provveda alle notifiche di cui all'articolo 109 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia



ed alla trasmissione degli atti processuali conformemente all'articolo 106 del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 30 gennaio 2024.

Il Presidente
PASQUALE D'ASCOLA

