Cassazione civile sez. I, 18/03/2026, (ud. 20/11/2025- dep. 18/03/2026) - n. 6374

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. GIUSTI Alberto - Presidente

Dott. TRICOMI Laura - Consigliere

Dott. VITRÒ Silvia - Consigliere

Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere

Dott. REGGIANI Eleonora - Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso R.G. n. 02230/2025

promosso da

Va.Ru., rappresentato e difeso dall'avv. Davide Lapenna, in virtù di procura speciale in atti;

ricorrente

contro

Ministero dell'interno, in persona del Ministro pro tempore, e Questura di Monza e della Brianza, in persona del Questore pro tempore;

intimati

avverso il decreto del Giudice di pace di Monza, adottato il 05/12/2024 e comunicato il 06/12/2024;

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 20/11/2025 dal Consigliere Eleonora Reggiani;

letti gli atti e i documenti del procedimento;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

A seguito dell'adozione del decreto di espulsione di Va.Ru., cittadino peruviano, il Questore di Monza e della Brianza, dopo aver accertato l'impossibilità di eseguire il rimpatrio nell'immediatezza e il possesso da parte del cittadino straniero di un passaporto - non trovandosi nei casi previsti dall'art. 13, comma 1 o comma 2, lett. c), D.Lgs. n. 286 del 1998 o dall'art. 3, comma 1, D.L. n. 144 del 2005, e sussistendo le condizioni di cui all'art. 14, comma 1-bis del D.Lgs. n. 286 del 1998 - con provvedimento del 16/10/2024, ha ordinato l'applicazione di misure alternative al trattenimento previste dall'articolo da ultimo richiamato, disponendo: 1) la consegna del passaporto; 2) l'obbligo di presentazione presso la Questura di Monza e nei giorni di mercoledì dalle ore 08:00 alle ore 10:00.

L'ordine del Questore è stato convalidato dal Giudice di pace di Monza con decreto del 16/10/2024.

In data 13/11/2024 il cittadino straniero ha presentato al Giudice di pace di Monza istanza ex art. 14 comma 1-bis D.Lgs. n. 286 del 1998, volta ad ottenere il riesame del decreto di convalida dell'ordine del Questore con cui erano state applicate misure alternative al trattenimento, deducendo che il giudice dell'impugnazione del decreto di espulsione, costituente l'atto presupposto della misura convalidata, aveva sospeso l'efficacia esecutiva di tale provvedimento, evidenziando che per l'effetto della sospensione degli effetti esecutivi del provvedimento presupposto anche le misure esecutive dello stesso avevano perso efficacia, con la conseguenza che il passaporto doveva essere riconsegnato al legittimo proprietario e l'obbligo di firma doveva ritenersi cessato.

La parte chiedeva, quindi, che, previa eventuale fissazione di udienza di comparizione delle parti, il Giudice di pace volesse riesaminare il decreto di convalida delle misure alternative al trattenimento, dichiarando l'intervenuta caducazione del provvedimento della Questura di Monza - prot. nr. 502133/2024 - emesso in data 16/10/2024 e, per l'effetto, ordinare alla Questura di Monza la restituzione del passaporto trattenuto in custodia.

Il Giudice di Pace ha trasmesso gli atti alla Questura "per il parere scritto" e la Questura, con nota del 18/11/2024, si è opposta alla revoca delle misure alternative disposte, esprimendo parere negativo sulla possibilità di modifica del predetto provvedimento, evidenziando che il cittadino peruviano non era autorizzato ad esercitare alcuna attività lavorativa, essendo lo stesso irregolare sul territorio nazionale.

Con il provvedimento in questa sede impugnato, comunicato a ricorrente il 06/12/2024, il Giudice di pace ha rigettato l'stanza di riesame, per le seguenti ragioni: "considerato che la Questura di Monza in data 18 novembre 2024 non ha aderito alla richiesta di modifica del provvedimento di convalida in oggetto, ritenuto che non ci siano specifiche ragioni per modificare il provvedimento in pendenza del ricorso contro il decreto di espulsione, P.T.M. conferma il decreto di convalida emesso in data 16 ottobre 2024."

Il cittadino straniero ha proposto ricorso per cassazione avverso tale statuizione, affidato a un solo motivo.

Gli intimati non si sono difesi con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo e unico motivo di ricorso è dedotta la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14 comma 1-bis D.Lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 15 comma 2 Direttiva 2008/115/CE, per avere il Giudice di pace omesso di considerare gli effetti del decreto di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di espulsione, adottato ai sensi dell'art. 15 della Direttiva 2008/115/CE, in violazione dell'art. 14 comma 1-bis D.Lgs. 286/1998, ritenendo la mera esistenza di un provvedimento di espulsione sufficiente per l'applicazione delle misure alternative al trattenimento.

Il ricorrente ha affermato che, essendo sospeso, il decreto di espulsione non può essere eseguito e, di conseguenza, i provvedimenti esecutivi - tra i quali rientra l'ordine del Questore con il quale sono state adottate le misure alternative al trattenimento - perdono efficacia.

2. Il motivo di ricorso è fondato.

2.1. L'art. 14, comma 1-bis, D.Lgs. n. 286 del 1998 statuisce, per quanto di rilievo, come segue: "1-bis. Nei casi in cui lo straniero è in possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e l'espulsione non è stata disposta ai sensi dell'articolo 9, comma 10, e dell'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del presente testo unico o ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, il questore, in luogo del trattenimento di cui al comma 1, può disporre una o più delle seguenti misure: a) consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; b) obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato; c) obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente. Le misure di cui al primo periodo sono adottate con provvedimento motivato, che ha effetto dalla notifica all'interessato, disposta ai sensi dell'articolo 3, commi 3 e 4 del regolamento, recante l'avviso che lo stesso ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida. Il provvedimento è comunicato entro 48 ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio. Il giudice, se ne ricorrono i presupposti, dispone con decreto la convalida nelle successive 48 ore...."

La stessa disposizione precisa, inoltre, che "... Le misure, su istanza dell'interessato, sentito il questore, possono essere modificate o revocate dal giudice di pace...."

2.2. Ai fini della decisione assume fondamentale rilievo la sentenza della Corte costituzionale che - ritenendo non fondate le sollevate questioni di costituzionalità dell'art. 13 e dell'art. 14 D.Lgs. n. 286 del 1998, nel testo vigente ratione temporis, in relazione all'art. 13 Cost. - ha fornito importanti chiarimenti in ordine ai poteri e ai doveri del giudice della convalida (Corte cost., Sentenza n. 105 del 10/04/2001).

La Corte costituzionale, nella motivazione della menzionata sentenza, ha evidenziato che il trattenimento dello straniero è una misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., come pure si evince dal fatto che all'art. 14 D.Lgs. cit. "... con evidente riecheggiamento della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, e della riserva di giurisdizione in esso contenuta, si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere ogni effetto." Ha, quindi, ritenuto che la cognizione del Giudice della convalida non si limita alla verifica della legittimità del provvedimento di trattenimento, poiché "il controllo del giudice investe non solo il trattenimento, ma anche l'espulsione amministrativa nella sua specifica modalità di esecuzione consistente nell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, regolata dall'art. 13. Ulteriormente seguendo questa linea argomentativa, tendente a valorizzare dati testuali, non può essere trascurato il fatto che l'art. 14, comma 3, dispone che il questore del luogo in cui si trova il centro trasmetta al giudice copia degli "atti": non quindi del solo provvedimento di trattenimento, ma di tutti gli atti del procedimento, incluso evidentemente il provvedimento di espulsione amministrativa corredato dalle valutazioni del prefetto sulle circostanze che lo hanno indotto a ritenere che lo straniero potesse sottrarsi all'esecuzione di una semplice intimazione e lo hanno persuaso a scegliere l'accompagnamento immediato come modo di esecuzione dell'espulsione. Un simile onere di trasmissione, entro il termine perentorio di quarantotto ore, non può avere altro significato se non quello di rendere possibile un controllo giurisdizionale pieno, e non un riscontro meramente esteriore, quale si avrebbe se il giudice della convalida potesse limitarsi ad accertare l'esistenza di un provvedimento di espulsione purchessia. Il giudice dovrà infatti rifiutare la convalida tanto nel caso in cui un provvedimento di espulsione con accompagnamento manchi del tutto, quanto in quello in cui tale provvedimento, ancorché esistente, sia stato adottato al di fuori delle condizioni previste dalla legge..."

2.3. In tale quadro, in più di un'occasione, questa Corte ha ritenuto che non può essere disposta dal giudice di pace la convalida del trattenimento di un cittadino straniero, quando l'efficacia del provvedimento espulsivo che ne costituisce il presupposto sia stata per qualsiasi ragione sospesa, dal momento che il sindacato giurisdizionale, pur non potendo avere ad oggetto la validità dell'espulsione amministrativa, deve però rivolgersi alla verifica dell'esistenza ed efficacia della predetta misura coercitiva (Cass., Sez. 6-1, Ordinanza n. 20869 del 10/10/2011; Cass., Sez. 6-1, Ordinanza n. 11442 del 23/05/2014; Cass., Sez. 6-1, Ordinanza n. 21429 del 24/10/2016; Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 13741 del 03/07/2020).

Anche con specifico riferimento alle misure alternative al trattenimento di cui all'art. 14, comma 1-bis, D.Lgs. n. 286 del 1998, strumentali (al pari del trattenimento) all'allontanamento ed al rimpatrio coattivo del cittadino straniero, Cass., Sez. 1, Sentenza n. 27692 del 30/10/2018 ha affermato che, in sede di convalida il giudice deve verificare che il provvedimento espulsivo, che ne costituisce il presupposto, sia dotato di efficacia esecutiva, dovendo, in mancanza, dichiararne l'illegittimità, senza che possa attribuirsi alcun rilievo alla mera sussistenza di esigenze di pubblica sicurezza, atteso che per la tutela di tali esigenze l'ordinamento ha predisposto le misure di prevenzione, che, pur potendo avere un contenuto analogo alle misure alternative al trattenimento ed essendo astrattamente compatibili con l'espulsione amministrativa, possono tuttavia essere disposte esclusivamente dal giudice penale, all'esito dell'apposito procedimento ed in presenza degli specifici requisiti di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 159 del 2011.

Negli stessi termini si è pronunciata Cass., Sez. L, Ordinanza n. 29666 del 28/12/2020.

2.4. Ovviamente i principi enunciati devono applicarsi anche in caso di richiesta di riesame del provvedimento di convalida, il quale consente di far emergere circostanze rilevanti ai fini del controllo di legittimità ed efficacia del provvedimento di espulsione presupposto.

2.5. Il motivo di ricorso deve, pertanto, essere accolto e il provvedimento impugnato deve essere cassato con rinvio al Giudice di pace di Monza, in persona di un diverso magistrato, chiamato a verificare in fatto l'intervenuta sospensione dell'efficacia del decreto di espulsione ad opera del giudice dell'impugnazione ex art. 18 D.Lgs. n. 150 del 2011, decisiva ai fini dell'accoglimento dell'istanza presentata dal ricorrente, dando applicazione al seguente principio:

"In tema di misure alternative al trattenimento, previste dall'art. 14, comma 1-bis, D.Lgs. n. 286 del 1998, la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di espulsione, che ne costituisce il presupposto, impone la revoca delle misure adottate, senza alcuna valutazione in ordine alla sussistenza di esigenze pubblicistiche contrarie, perché tali misure presuppongono la validità e l'efficacia del provvedimento espulsivo."

Il giudice del rinvio provvederà a liquidare le spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte

accoglie il motivo di ricorso e cassa la decisione impugnata con rinvio al Giudice di pace di Monza, in persona di un diverso magistrato, chiamato a dare applicazione de principio enunciato, oltre che a liquidare le spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione civile della Corte suprema di cassazione, il 20 novembre 2025.

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2026.