Cassazione civile sez. I, 4/08/2026, n. 24429

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta da:

Dott. ACIERNO Maria - Presidente

Dott. TRICOMI Laura - Consigliere

Dott. REGGIANI Eleonora - Consigliere

Dott. LAMARQUE Elisabetta - Consigliere

Dott. FLAMINI Martina - Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 15316/2026 R.G.

proposto da:

Do.Mo., rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Annaloro

- ricorrente -

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore

- intimato -

avverso l'ordinanza del Giudice di pace di Caltanissetta n. 218/2026 depositata il 25/06/2026.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 24/07/2026 dal Consigliere Martina Flamini.

FATTI DI CAUSA

1. In data 24.6.2026 il Questore di Caltanissetta ha chiesto la convalida del decreto dallo stesso emesso il 22.6.2026 e notificato in pari data, a mezzo del quale è stato disposto il trattenimento di Do.Mo., cittadino della Costa d'Avorio, in attesa di eseguire l'espulsione, occorrendo disporre accertamenti supplementari sull'identità e nazionalità, acquisire un documento valido per l'espatrio e acquisire documenti di viaggio e/o attendere la disponibilità di vettori.

All'esito dell'udienza del 25.6.2026, il giudice di pace di Caltanissetta ha convalidato il provvedimento di trattenimento, osservando che: dal decreto del Questore era emerso che non ricorrevano i presupposti per il riconoscimento di un permesso di soggiorno, né per la concessione di un termine per la partenza volontaria; che, era da ritenersi sussistente il rischio di fuga; che il pericolo che il ricorrente potesse sottrarsi all'esecuzione volontaria del provvedimento di espulsione era da ritenersi sussistente in ragione del mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente.

2. Avverso questo decreto ha proposto ricorso per cassazione il cittadino straniero, affidato ad un unico motivo.

3. Il Ministero dell'Interno è rimasto intimato.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorso, avendo ad oggetto un provvedimento del giudice di pace emesso il 25 giugno 2026 in udienza, è assoggettato alla disciplina normativa novellata, sia in relazione all'individuazione del giudice competente, nel merito ed in fase di legittimità, sia in relazione al modello procedimentale, introdotto dal D.L. n. 100 del 2026.

Il decreto, come espressamente precisato nell'art. 19 del D.L. 100, entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale, il 12 giugno.

Trova, pertanto, applicazione il nuovo regime processuale in relazione ai provvedimenti, relativi a trattenimenti amministrativi, proroghe, riesami, emessi dall'organo giurisdizionale competente dal 12 giugno 2026.

Trattandosi di disciplina normativa (art. 14 1.1. d.lgs. n. 286 del 1998) che attiene al modello impugnatorio dei provvedimenti emessi dal giudice di merito competente, occorre, infatti, avere riguardo alla data del provvedimento giurisdizionale impugnato.

2. L'instaurazione del procedimento, in modo parzialmente divergente dal modello processuale indicato nell'art. 14 1.1. d.lgs. n. 286 del 1998, perché riproduttivo di quello antevigente, non incide sull'ammissibilità del ricorso perché la notifica all'Avvocatura generale dello Stato è tempestiva, così come l'iscrizione a ruolo.

2.1. Il D.L. n. 145 del 2024, come conv. con modif. dalla L. n. 187 del 2024 aveva, infatti, previsto la ricorribilità in cassazione "solo per i motivi di cui alle lett. a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. ", in luogo dell'art. 360 cod. proc. civ. e con osservanza, "in quanto compatibili", delle disposizioni "dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69" (art. 18-bis, comma 1, lett. b della L. 187/2024).

L'art. 12, comma 2, lett. f) e g) del D.L. 100 ha modificato la disciplina del ricorso in Cassazione avverso le decisioni in materia di convalida, proroga, riesame del trattenimento e misure alternative, provvedendo, rispettivamente all'abrogazione delle modifiche introdotte dalla L. n. 187 del 2024 nell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e alla disciplina applicabile al (nuovo) ricorso in Cassazione.

In particolare, la lettera f) del citato art. 12 ha abrogato l'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 (che, nella versione modificata dall'art. 18-bis, comma 1, lett. b), D.L. n. 145 del 2024, aggiunto dalla legge di conversione n. 187, disponeva che: "Contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il

relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69").

La lettera g), del medesimo art. 12 ha introdotto il nuovo art. 14.1 del d.lgs. n. 286 del 1998, a norma del quale "1. Contro il decreto che decide sulla convalida, sulla proroga o sul riesame del trattenimento o delle misure alternative, è proponibile ricorso per cassazione ai sensi dell'artico lo 360 del codice di procedura civile, entro dieci giorni dalla pronuncia in udienza o dalla comunicazione. 2. Il ricorso è depositato, a pena di improcedibilità, entro cinque giorni dalla notificazione. Si applica il secondo comma dell'articolo 369 del codice di procedura civile. 3. La parte contro la quale il ricorso è diretto può depositare sintetica memoria difensiva nel termine di cinque giorni dal deposito del ricorso. La memoria difensiva può contenere anche motivi di ricorso incidentale. 4. La Corte decide in camera di consiglio entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Della fissazione del ricorso in camera di consiglio è data comunicazione agli avvocati delle parti e al pubblico ministero almeno quindici giorni prima dell'adunanza. 5. Il pubblico ministero può depositare conclusioni scritte non oltre dieci giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio. Nello stesso termine le parti possono presentare i documenti previsti dall'articolo 372 del codice di procedura civile. 6. Le parti possono depositare sintetiche memorie illustrative non oltre cinque giorni prima dell'adunanza. 7. L'adunanza può svolgersi anche mediante collegamenti audiovisivi a distanza. L'ordinanza, sinteticamente motivata, è depositata al termine della camera di consiglio, ma il collegio può depositare il solo dispositivo riservandosi il deposito della motivazione nei successivi quindici giorni. 8. Per quanto non previsto dal presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del codice procedura civile.".

3. Tanto premesso, l'esposizione del motivo, rubricato "violazione degli artt. 13 e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in relazione all'art. 606, comma 1, lett. b) e c.) cod. proc. pen. ", pur nel richiamo a norme processuali penali è del tutto comprensibile ed inquadrabile nei vizi propri del sindacato del giudice di legittimità. Il ricorrente, infatti, dopo aver richiamato l'art. 606, comma 1, lett. b) e c), cod. proc. pen. , censura la "mancata valutazione delle eccezioni e degli atti difensivi tempestivamente e correttamente depositati prima della celebrazione dell'udienza". In particolare, precisa che il giudice di pace aveva omesso di esaminare le eccezioni e deduzioni contenute nella memoria difensiva depositata, con particolare riferimento alle censure svolte in merito al trattenimento, disposto in assenza dei requisiti di necessità e proporzionalità.

4. Il motivo è fondato.

La Corte di giustizia ha affermato, da un lato, che il trattenimento è una misura eccezionale e, dall'altro, che è possibile farvi ricorso esclusivamente in ultima istanza, qualora sia ritenuto necessario, ragionevole e proporzionato ad uno scopo legittimo (sentenza del 15 febbraio 2016, J.N. , C-601/15 PPU, punto 63).

La Corte Edu ha osservato che la detenzione di un individuo è una misura così grave che si giustifica solo in ultima istanza, quando altre misure meno severe sono state prese in considerazione e ritenute insufficienti a salvaguardare l'interesse individuale o pubblico che esige la detenzione della persona coinvolta e che detto principio vuole che quando la detenzione ha lo scopo di assicurare l'adempimento di un obbligo previsto dalla legge, è necessario trovare l'equilibrio tra la necessità di garantire, in una società democratica, l'immediato adempimento dell'obbligo in questione e l'importanza del diritto alla libertà (sentenza Hilda Hafsteinsdóttir c. Islanda, n. 40905/98, 8 giugno 2004, par. 51; sentenza Enhorn c. Svezia, n. 56529/00, 25 gennaio 2005, par. 44).

Con specifico riferimento alle ipotesi di trattenimento ai sensi della direttiva rimpatri, la Corte di giustizia ha affermato tale trattenimento deve garantire, da un lato, il rispetto del principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti e, dall'altro, il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini di paesi terzi interessati (sentenza del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 4).

La giurisprudenza di questa Corte, nel solco dei principi affermati dalle Corti sovranazionali, ha da tempo chiarito che la possibilità di adozione di misure alternative non detentive deve essere necessariamente scrutinata dall'Autorità procedente. Si è infatti affermato - sia pur con riferimento alla proroga del trattenimento, ma con principi che ben possono essere applicati anche nel caso di convalida - che, in tema di proroga del trattenimento di un cittadino extracomunitario in un CIE, il giudice del merito, così come ritenuto dalla Corte di giustizia, deve esprimere un giudizio di proporzionalità della misura adottata, valutando se possa essere applicata una misura meno coercitiva alla luce di tutte le circostanze di fatto che caratterizzano la situazione del cittadino interessato, tenendo conto a tal fine anche del rischio di fuga e della mancanza di documenti di identità, la cui sussistenza impedisce l'adozione delle misure alternative al trattenimento nonché la concessione di un termine per la partenza volontaria (cfr. Cass. n. 18409 del 2023).

L'autorità chiamata a pronunciarsi sulla convalida del trattenimento del cittadino straniero deve, quindi, in primo luogo, accertare se, nel caso concreto, possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti, ma meno coercitive del trattenimento. A tal fine, l'autorità giudiziaria deve poter prendere in considerazione sia gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale, sia tutte le osservazioni eventualmente formulate dal cittadino straniero trattenuto. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi di prova rilevanti ai fini della propria decisione.

Il Giudice di pace ha convalidato il trattenimento disposto dal Questore sulla base delle seguenti argomentazioni: "dal medesimo decreto (del Questore) è, inoltre, emerso che non sussistevano le condizioni affinché allo straniero poteva essere rilasciato un permesso di soggiorno in quanto non ricorrevano i motivi previsti dalla normativa vigente o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano e che, l'espulsione dal territorio nazionale veniva adottata ai sensi dell'art. 13, commi IV e V, in quanto non poteva essere concesso il termine di legge, compreso tra i sette e trenta giorni, per lasciare volontariamente il territorio nazionale e che, dichiarava di non voler tornare nel suo paese di origine e non richiedeva la concessione del termine per la partenza volontaria ed era da ritenersi, da un accertamento effettuato caso per caso, a rischio di fuga o poteva sottrarsi al rimpatrio qualora gli veniva concesso un termine per la partenza volontaria e che, non presentava idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove poteva essere facilmente rintracciabile, non forniva garanzie finanziarie provenienti da fonti lecite utili allo scopo ovvero aveva fornito generalità false o diverse in occasione di controlli operati dalla Forze dell'Ordine. Invero, l'art. 7 della direttiva comunitaria n. 115/2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in materia di partenza volontaria, prevede che, il termine per la partenza volontaria non può essere concesso qualora sussista un pericolo di fuga e che, con quest'ultima espressione si intende la sussistenza in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti per legge per ritenere che un cittadino di un paese terzo, oggetto di una procedura di rimpatrio, possa tentare la fuga ossia, possa sottrarsi alla decisione di rimpatrio, lasciando liberi gli Stati membri nell'individuazione dei criteri obiettivi da cui desumere il rischio di fuga.

A sua volta, l'art. 13, comma IV bis, del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, configura il rischio di fuga qualora ricorra almeno una delle circostanze da cui il Prefetto accerti, caso per caso, il pericolo che lo straniero

possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione, annoverando espressamente il mancato possesso del passaporto ovvero di altro documento equipollente. Per l'effetto dei superiori riscontri normativi, pertanto, si presume il rischio di fuga qualora si accertati la sussistenza di almeno una delle circostanze stesse che costituiscono un elemento sintomatico del rischio medesimo con la conseguenza che si procede all'esecuzione coattiva dell'espulsione, senza il riconoscimento di un termine per la partenza volontaria, sentito l'interessato, come da separato verbale".

Il provvedimento impugnato è privo di qualsiasi motivazione riferibile alle contestazioni difensive (contenute nella memoria depositata dalla difesa il 24.6.2026) relative all'assenza dei requisiti di necessità e proporzionalità per disporre il trattenimento ed alle dichiarazioni rese dal cittadino straniero nel corso dell'audizione, pur trattandosi di profili strettamente attinenti alla legittimità del provvedimento presupposto (espulsione amministrativa), o più esattamente alla condicio legis che lo sostiene.

Il Giudice di pace, infatti, si è limitato a ritenere la sussistenza del requisito del rischio di fuga sulla base del solo mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente in corso di causa, senza valutare le allegazioni e le produzioni documentali della difesa, dalle quali emergeva, al contrario, una condizione che avrebbe portato ad escludere il predetto rischio. Nella decisione impugnata non sono stati in alcun modo considerati gli elementi (indicati dalla difesa nella memoria depositata il 24.6.2026, trascritta nel ricorso, in ossequio al principio di autosufficienza) in forza dei quali si sarebbe dovuta accertare la necessità e la proporzionalità del trattenimento. In particolare, il giudice di pace avrebbe dovuto valutare le ragioni in forza delle quali nonostante gli specifici elementi indicati dalla difesa (quali il percorso scolastico intrapreso, la conduzione di un immobile in locazione e lo svolgimento di un'attività lavorativa a tempo indeterminato, all. 1-8), il trattenimento si rivelava comunque l'unica misura adeguata, nel rispetto dei principi di necessità e trattenimento.

Al contrario, il giudice di pace, senza esaminare le specifiche risultanze emergenti dai documenti prodotti dalla difesa, si è limitato a richiamare gli elementi contenuti nel provvedimento del Questore, senza alcuna integrazione. Si evidenzia, così, la radicale carenza della motivazione e la grave illegittimità del provvedimento di trattenimento.

5. Ne consegue la cassazione del provvedimento impugnato e la decisione nel merito di annullamento del provvedimento questorile di trattenimento. Ciò perché la cassazione del decreto di convalida priva ex tunc il provvedimento amministrativo di efficacia, trattandosi dell'esercizio di un potere autoritativo di carattere eccezionale, temporale, rigidamente modulato, anche sul piano dell'efficacia temporale, sulla necessità della convalida da parte dell'organo giurisdizionale. La cassazione del provvedimento di convalida determina la consequenziale mancanza di fondamento legittimante della validità ed efficacia del provvedimento amministrativo.

6. Non vi è luogo alla regolazione delle spese, poiché il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato ed è soccombente un'Amministrazione statale (Cass., Sez. U, Sentenza n. 8561 del 26/03/2021).

In questo caso, il compenso e le spese spettanti al difensore vanno liquidati ai sensi dell'art. 82 D.P.R. n. 115 del 2002, ovvero con istanza rivolta al giudice del procedimento, e più precisamente - ai sensi del successivo art. 83, comma 2, D.P.R. cit., per il caso di giudizio di cassazione - al giudice che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato, ovvero, in ipotesi di cassazione senza rinvio, al giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata (Cass., Sez. 1, Ordinanza n. 23007 del 12/11/2010; Cass., Sez. 3, Ordinanza n. 11028 del 13/05/2009).

L’art. 133 del medesimo D.P.R. (a norma del quale la condanna alle spese della parte soccombente non ammessa al patrocinio va disposta in favore dello Stato) non può, infatti, riferirsi all’ipotesi di soccombenza di un’Amministrazione statale (v. in motivazione Cass., Sez. U, Sentenza n. 24413 del 09/09/2021; v. anche Cass., Sez. 6-2, Ordinanza n. 30876 del 29/11/2018; Cass., Sez. 2, Sentenza n. 18583 del 29/10/2012).

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

P.Q.M.

Accoglie il ricorso, cassa il provvedimento del giudice di pace di Caltanissetta emesso il 25 giugno 2026 (R.G. 1114 del 2026) e, decidendo nel merito, non convalida il decreto di trattenimento amministrativo del ricorrente, emesso dal Questore della provincia di Caltanissetta il giorno 22 giugno 2026 e ne dichiara l’inefficacia.

Manda alla cancelleria per le comunicazioni alle parti ed al Questore della Provincia di Caltanissetta per gli adempimenti consequenziali.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 24 luglio 2026.

Depositata in Cancelleria il 4 agosto 2026.