



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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

MARIA ACIERNO	Presidente
CLOTILDE PARISE	Consigliere
LAURA TRICOMI	Consigliere
ALBERTO PAZZI	Relatore
RITA ELVIRA ANNA RUSSO	Consigliere

Oggetto:

Prima proroga di
trattamento disposta
ex art. 14, c. 5, T.U.I.
Ud.13/11/2024 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 10669/2023 R.G. proposto da:

████████████████████, rappresentato e difeso dall'Avvocato Maurizio Veglio (VGLMRZ74H02L219Q) giusta procura speciale in calce al ricorso

- *ricorrente* -

contro

QUESTURA DI TORINO e MINISTERO dell'INTERNO

- *intimati* -

avverso il decreto di proroga del Giudice di pace di Torino in R.G. n. 12961/2022 depositato il 4/11/2022;

unita la relazione svolta nella pubblica udienza del 13 novembre 2024 dal Consigliere Alberto Pazzi;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Luisa De Renzis, che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato Maurizio Veglio, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

FATTI DI CAUSA



1. Il Questore della Provincia di Como, in data 6 ottobre 2022, emetteva un decreto di trattenimento nei confronti di 
, cittadino del Marocco, in esecuzione di un decreto di espulsione adottato dal Prefetto della Provincia di Bergamo il 9 agosto 2022.

Il Giudice di Pace di Torino, con decreto del 7 ottobre 2022, convalidava il trattenimento.

La Questura di Torino, in data 2 novembre 2022, chiedeva la proroga del trattenimento rappresentando che tanto l'accertamento della identità e/o della nazionalità del migrante, quanto l'acquisizione dei documenti di viaggio idonei al suo rimpatrio presentavano gravi difficoltà.

Il giudice di pace, all'udienza del 4 novembre 2022, disponeva la proroga del trattenimento, dando atto del breve periodo di tempo trascorso dall'inoltro della richiesta d'identificazione alle autorità del paese di origine e ritenendo, pertanto, probabile l'identificazione.

2.   ha proposto ricorso per la cassazione di questo decreto prospettando un unico motivo di doglianza.

Gli intimati Ministero dell'Interno e Questore di Torino non hanno svolto difese.

Questa sezione, con ordinanza interlocutoria del 20 maggio 2024, una volta registrata la presenza di differenti orientamenti nella giurisprudenza di questa Corte – il primo dei quali ritiene legittima, in considerazione del forte flusso migratorio, l'autorizzazione della proroga del trattenimento richiesta dalla Questura prima della scadenza del termine previsto dal primo periodo dell'art. 14, comma 5, d. lgs. 286/1998 in ragione delle difficoltà incontrate nel completamento della procedura di identificazione della persona interessata (cfr. Cass. 1964/2023, Cass. 24227/2021, Cass. 17417/2017), mentre il secondo reputa che il principio sancito dall'art. 15, par. 1, della direttiva 200/115/CE, secondo cui «*il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto*



solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio», vieti l'adozione o il mantenimento di tale misura nel caso in cui l'esecuzione dell'allontanamento non costituisca un'ipotesi concreta, onde il giudice della convalida, e quindi anche della proroga, è tenuto sempre a verificare l'esistenza di tale requisito, dovendo rifiutare la convalida o la proroga allorché ne ravvisi l'insussistenza (cfr. Cass. 25256/2023) – ha considerato opportuno il rinvio della causa a nuovo ruolo, al fine di disporre la trattazione del ricorso in pubblica udienza e consentire alla difesa di discutere più approfonditamente della questione sollevata con la partecipazione del Pubblico Ministero.

Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte sollecitando il rigetto del ricorso.

Parte ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ..

RAGIONI DELLA DECISIONE

3. Con l'unico motivo d'impugnazione, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 14, comma 1, d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e dell'art. 15 della direttiva 2008/115/CE, censurando il decreto impugnato per aver disposto la proroga del trattenimento senza tenere conto dell'inosservanza da parte dell'amministrazione del dovere di diligenza nell'espletamento delle procedure di rimpatrio e della natura del trattenimento, configurabile come misura limitativa della libertà personale, la cui durata deve essere contenuta nel tempo strettamente necessario alla preparazione del rimpatrio; ad avviso del ricorrente, il breve periodo di tempo intercorso tra l'inoltro della richiesta di identificazione e rilascio dei documenti alle autorità del suo paese di origine e la presentazione dell'istanza di proroga non poteva essere considerato idoneo ad integrare le gravi difficoltà prescritte dall'art. 14, comma 5, T.U.I., poiché la predetta richiesta era stata trasmessa soltanto diciannove giorni dopo l'emissione del decreto di trattenimento.



4. Il motivo non merita accoglimento.

4. L'art. 14, comma 1, d. lgs. 286/1998, nel testo applicabile *ratione temporis*, prevede: «Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tra le situazioni che legittimano il trattenimento rientrano, oltre a quelle indicate all'articolo 13, comma 4-bis, anche quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo» (comma 1); «La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice. Trascorso tale termine, il questore può chiedere al giudice di pace una o più proroghe qualora siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio. In ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri non può essere superiore a novanta giorni ed è prorogabile per altri trenta giorni qualora lo straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri. ...» (comma 5); «Allo scopo di porre fine al soggiorno



illegale dello straniero e di adottare le misure necessarie per eseguire immediatamente il provvedimento di espulsione o di respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni, qualora non sia stato possibile trattenerlo in un centro di permanenza per i rimpatri, ovvero la permanenza presso tale struttura non ne abbia consentito l'allontanamento dal territorio nazionale, ovvero dalle circostanze concrete non emerga più alcuna prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito e che lo straniero possa essere riaccolto dallo Stato di origine o di provenienza ... » (comma 5-bis).

4.2 Questo collegio ritiene che la questione delle condizioni necessarie per disporre la prima o le ulteriori proroghe (già presa in esame da questa Corte con le ordinanze n. 11633/2024 e 23023/2023, che tuttavia si soffermano in particolare sull'aspetto motivazionale del provvedimento) meriti alcune puntualizzazioni.

L'art. 14 T.U.I., laddove dispone, al suo primo comma, che lo straniero sia trattenuto "per il tempo strettamente necessario", tiene in considerazione che la misura incide sulla libertà personale dello straniero e deve essere adottata nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost.; la medesima norma, nel prosieguo, non prevede, tuttavia, precise scansioni temporali che rendano giustificabile la richiesta della prima proroga o di quelle successive, che dipendono, invece, l'una dal fatto che l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presentino gravi difficoltà, le altre dall'emergere di elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero dalla necessità di organizzare le operazioni di rimpatrio.

La mancata indicazione di un termine minimo entro cui l'amministrazione si debba attivare lascia alla stessa uno spazio operativo nell'ambito del periodo di durata massima del



trattenimento inizialmente disposto o delle proroghe
successivamente concesse.

In questi spazi temporali la necessità che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario opera come criterio ordinante da coniugare alla luce dei requisiti che presiedono alla possibilità di riconoscere la prima o le successive proroghe.

4.3 La norma in discorso prevede una progressiva intensificazione delle condizioni che giustificano la privazione della libertà personale, dato che mentre la prima proroga può trovare fondamento nella natura oggettiva delle difficoltà gravi - vale a dire serie, rilevanti e di non agevole soluzione - che l'amministrazione deve affrontare per preparare il rimpatrio o procedere all'allontanamento, le successive proroghe dipendono, invece, dalla fruttuosità delle iniziative in precedenza assunte, tali da rendere probabile l'identificazione o necessaria l'organizzazione del viaggio.

Il giudice della prima proroga, quindi, deve appurare che occorra protrarre il trattenimento per il "tempo strettamente necessario" ad individuare, affrontare e risolvere la situazione transitoria che ostacola la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, mentre il giudice delle successive proroghe dovrà verificare che la misura sia mantenuta per il "tempo strettamente necessario" a completare un'identificazione oramai probabile, alla luce degli elementi concreti già emersi, o a portare a termine sotto un profilo organizzativo le operazioni di rimpatrio.

Si tratta di un giudizio di congruità da rapportare in un caso alla gravità delle difficoltà incontrate, nell'altro ad un'attività già espletata con risultati utili e solo da ultimare.

4.4 Nel primo periodo di trattenimento l'amministrazione è chiamata a verificare se esistano ostacoli di natura transitoria alla preparazione del rimpatrio o all'effettuazione dell'allontanamento, a esaminare la natura, la consistenza e le implicazioni di tali



problematiche, a studiare come le stesse possano essere superate e ad adottare le iniziative più opportune.

Una simile complessa attività non può essere valutata, in sede di esame della prima richiesta di proroga, apprezzando il mero lasso temporale trascorso fra l'adozione del trattenimento e l'assunzione dell'ultima iniziativa presa dall'amministrazione, in quanto, invece, bisogna assodare, in una prospettiva più ampia, se le difficoltà individuate, prese in esame e provate a risolvere rivestano quella gravità che giustifica la prima proroga.

In funzione di questa valutazione incombe all'amministrazione, in qualità di parte istante, l'onere di giustificare la richiesta di proroga mediante l'allegazione degli sforzi compiuti per acquisire i documenti identificativi dell'espulso (o necessari per il viaggio) e della mancata cooperazione di quest'ultimo, mentre spetta allo straniero, in qualità di parte resistente, dimostrare che il ritardo nell'esecuzione del decreto di espulsione è imputabile esclusivamente all'amministrazione, per essere la stessa rimasta inattiva (anche malgrado l'eventuale collaborazione da lui prestata per l'attuazione del provvedimento).

Questa valutazione dev'essere effettuata sulla base non solo degli elementi forniti dall'amministrazione, ma anche delle osservazioni eventualmente formulate dall'interessato e degli ulteriori elementi che il giudice può ricercare, ove lo ritenga necessario, nei limiti consentiti dalla brevità del termine concesso per la decisione, e tenendo altresì conto della durata iniziale del trattenimento, nonché della collaborazione prestata dalle autorità diplomatiche e consolari del paese di origine dell'interessato e di eventuali problemi organizzativi determinati dal forte afflusso migratorio (cfr. Cass. 17417/2017).

4.5 L'indagine a cui è chiamato il giudice delle successive proroghe muove in una prospettiva affatto diversa.



In questo caso le condizioni da cui dipende la proroga risultano ben più stringenti, in considerazione del rilievo costituzionale ed eurounitario del diritto di libertà inciso dalla misura e del tempo in cui questa limitazione si è già protratta, di entità tale da non tollerare ritardi di sorta.

La norma, infatti, condiziona la concessione al fatto che "siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio".

Occorre, dunque, non solo che un'attività sia già stata svolta, in funzione dell'identificazione dello straniero e della preparazione del rimpatrio (o dell'effettuazione dell'allontanamento), ma che la stessa sia stata di qualità tale da aver già sortito risultati utili al momento dell'esame della richiesta di seconda (o ulteriore) proroga, facendo emergere "elementi concreti" che consentano di ritenere "probabile l'identificazione" ovvero rendendo possibile il rimpatrio, rimanendo da gestire solo i suoi aspetti organizzativi.

La terminologia utilizzata dal legislatore (che parla di elementi non qualsiasi, ma "concreti", di identificazione non possibile, ma "probabile", e di mera "organizzazione" delle operazioni di viaggio, sul presupposto che i documenti a ciò necessari o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo siano già stati acquisiti) chiarisce che il presupposto dell'ulteriore proroga è costituito non solo dal pregresso svolgimento di una diligente attività da parte dell'amministrazione, ma anche dal conseguimento di un risultato di qualità e consistenza tale da giustificare il mantenimento del trattenimento al fine di ultimare le operazioni già intraprese.

Il mero svolgimento di un'attività che non abbia ottenuto questi effetti non consente la concessione dell'ulteriore proroga, dato che il disposto normativo esige il conseguimento di risultati tangibilmente proficui ed è incompatibile con la loro attesa.



Il che significa, in altri e più chiari termini, che gli elementi concreti idonei a rendere probabile l'identificazione debbono essere già "emersi" e non possono essere sperati o auspicati al momento della decisione sull'ulteriore proroga, così come le operazioni di rimpatrio devono essere già fattibili e solo da organizzare.

Infine, in un simile contesto, in cui l'amministrazione è chiamata a finalizzare i risultati utili della sua attività rispetto a un trattenimento già disposto e prorogato per una prima volta, l'apprezzamento del "tempo strettamente necessario" si fa giocoforza più stringente, onde limitare al massimo l'ulteriore protrarsi della limitazione della libertà personale per il tempo indispensabile a ultimare gli esiti degli sforzi compiuti e dare esecuzione al rimpatrio o all'allontanamento. In occasione delle proroghe successive alla prima, dove l'attenzione del giudicante si sposta dal carattere di gravità delle difficoltà incontrate all'efficacia dell'attività già compiuta dall'amministrazione, la diligenza con cui l'amministrazione è chiamata a operare non può quindi che significare anche tempestività nell'adozione delle ultime iniziative necessarie a un pronto rimpatrio.

4.6 La censura in esame, alla luce dei principi sopra illustrati, risulta inammissibile.

Essa, infatti, si appunta sul solo mero dato cronologico del momento di attivazione dell'amministrazione rispetto all'udienza di convalida del trattenimento, quando, invece, la problematica che il giudice deve affrontare e risolvere in sede di concessione della prima proroga riguarda la qualità dell'impiego del tempo da parte dell'amministrazione in funzione della risoluzione delle gravi difficoltà esistenti nell'accertamento dell'identità e della nazionalità del migrante o nell'acquisizione dei documenti per il viaggio.

Una simile contestazione, in mancanza dell'allegazione di un'inerzia conclamata e del tutto ingiustificata da parte dell'amministrazione in considerazione delle specifiche problematiche da risolvere per



procedere al rimpatrio o all'allontanamento, è priva di rilievo ai fini della valutazione della legittimità della concessione della proroga, dal momento che il mero apprezzamento della data della richiesta non risulta univoco e determinante rispetto all'insussistenza di gravi difficoltà se allegato isolatamente.

5. Per tutto quanto sopra esposto, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

La mancata costituzione in questa sede delle amministrazioni intimete esime il collegio dal provvedere alla regolazione delle spese di lite.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, ove dovuto. Così deciso in Roma in data 13 novembre 2024.

Il Consigliere estensore

La Presidente

