



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	Relatore
LAURA TRICOMI	Consigliere
ALBERTO PAZZI	Consigliere
RITA ELVIRA ANNA RUSSO	Consigliere

Oggetto:

IMMIGRAZIONE
Ud. 13/11/2024 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi iscritti al n. 18715/2022 e al n.3230/2024 R.G. proposti da:

██████████, elettivamente domiciliato in Roma Via del Casale Strozzi, 31, presso lo studio dell'avvocato BARBERIO LAURA (BRBLRA78E50G337F) rappresentato e difeso dall'avvocato VEGLIO MAURIZIO (VGLMRZ74H02L219Q) per procura speciale in calce ai ricorsi

-ricorrente-

contro

Ministero dell'Interno, elettivamente domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l' AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (ADS80224030587) che lo rappresenta e difende *ope legis*

-controricorrente-



nonché contro

Questura di Torino e Ministero dell'Interno, elettivamente domiciliati in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (ADS80224030587) che li rappresenta e difende *ope legis*

- resistenti -

avverso il DECRETO del GIUDICE DI PACE di TORINO R.G. n. 16175/2021 depositato il 02/02/2022 e avverso il DECRETO del GIUDICE DI PACE di TORINO R.G. n. 16175/2021 depositato il 04/03/2022;

udita la relazione delle cause svolta all'udienza pubblica del 13 novembre 2024 dal Consigliere Clotilde Parise;

udita la Procura Generale, in persona del Sostituto Procuratore Generale Luisa De Renzis, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi;

udito l'avvocato Maurizio Veglio per il ricorrente, che ha concluso per l'accoglimento dei ricorsi.

FATTI DI CAUSA

1. Con provvedimento in data 02/02/2022 il Giudice di Pace di Torino ha prorogato di trenta giorni il trattenimento di [REDACTED] [REDACTED], nato in Kosovo, il [REDACTED], presso il Centro Permanenza per i rimpatri di Torino, disposto dal Questore di Brescia il 6-12-2021, convalidato con decreto del Giudice di Pace di Torino il 10-12-2021, già prorogato con decreto del Giudice di Pace di Torino in data 31-1-2022. Il Giudice di Pace riteneva giustificata la richiesta di proroga in attesa di risposta dall'autorità consolare del Kosovo di Milano, debitamente sollecitata, rilevata altresì l'assenza di collaborazione del trattenuto alla sua identificazione, nonché riteneva giustificata l'assenza del cittadino straniero all'udienza per ragioni di sanità pubblica.

2. Avverso il suddetto provvedimento, il ricorrente ha proposto ricorso per cassazione, notificato il 28-7-2022, iscritto al numero



R.G. 18715/2022 e affidato a due motivi, nei confronti della Questura di Torino e del Ministero dell'Interno, che hanno resistito con controricorso.

3. Con provvedimento in data 04/03/2022 il Giudice di Pace di Torino ha prorogato di trenta giorni il trattenimento di [REDACTED] [REDACTED], nato in Kosovo, il [REDACTED], presso il Centro Permanenza per i rimpatri di Torino, disposto dal Questore di Brescia il 6-12-2021, convalidato con decreto del Giudice di Pace di Torino il 10-12-2021, già prorogato con decreto del Giudice di Pace di Torino in data 31-1-2022 e in data 02/02/2022, ritenuta giustificata la richiesta di proroga alla luce dell'accordo di rimpatrio tra Italia e Kosovo e dell'impossibilità di procedere al rimpatrio per il rifiuto di effettuare il tampone per la rilevazione dell'infezione Covid-19 da parte del trattenuto, con necessità di procedere ad una prenotazione del volo per il Paese di origine.

4. Avverso il suddetto provvedimento, il ricorrente ha proposto ricorso per cassazione, inizialmente iscritto al medesimo numero di R.G.18715/2022 e di seguito iscritto, in ottemperanza a quanto disposto da questa Corte con l'ordinanza interlocutoria del 14-11-2023, al numero di R.G. 3230/2024, nonché notificato il 4-8-2022 e affidato a un motivo, nei confronti della Questura di Torino e del Ministero dell'Interno, che si sono costituiti tardivamente al solo fine dell'eventuale partecipazione alla discussione.

5. Con ordinanza interlocutoria di questa Corte n.22460/2023, pubblicata il 26-7-2023, è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo dei ricorsi per la trattazione in pubblica udienza, ritenuta meritevole di approfondimento e di rilievo nomofilattico la questione, posta dal motivo del ricorso notificato il 4-8-2022, della natura giuridica del cd. accordo di rimpatrio, che, secondo la prospettazione del Ministero, è quella di atto normativo, in quanto individuabile e reperibile sul portale ATRIO (nella specie, l'accordo tra Italia e Kosovo in data 15-4-2014), in relazione al quale opera il



principio *iura novit curia*, sancito dall'art. 113 cod. proc. civ. Con ordinanza interlocutoria di questa Corte n.3658/2024 è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo delle cause mandando alla Cancelleria di attribuire un nuovo numero di ruolo di registro generale al ricorso proposto da [REDACTED] [REDACTED], notificato il 4-8- 2022 ed avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento in data 04/03/2022 del Giudice di Pace di Torino.

6. Alla pubblica udienza del 13-11-2024 la Procura Generale ha concluso, in conformità alla requisitoria già depositata, per il rigetto dei ricorsi e il difensore del ricorrente ha concluso, in conformità alle memorie depositate, chiedendo l'accoglimento dei ricorsi.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. I motivi del ricorso notificato il 28-7-2022 (R.G. 18715/2022) sono così rubricati: «*I. violazione dell'art. 360, n. 4), c.p.c. in relazione agli artt. 14, D. Lgs. 286/98, 24 e 111, Cost. – nullità per mancata partecipazione dello straniero trattenuto all'udienza di proroga e per l'impossibilità per il difensore di conferire con il proprio assistito – violazione del diritto di difesa, del contraddittorio e della libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno (pp. 5-8); II. violazione dell'art. 360, n. 3), c.p.c. in relazione agli artt. 14, c. 5, D. Lgs. 286/98, art. 15, parr. 3 e 6, Direttiva 2008/115/CE – mancanza di elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione in sede di seconda udienza (Cass., nn. 6066/19, 82/21, 15647/21, 18482/21, pp. 8-10)*» Il ricorrente denuncia, con il primo motivo, la violazione del diritto di difesa, in quanto non gli era stato consentito di partecipare all'udienza e non aveva potuto conferire con il difensore di fiducia né fisicamente, per la quarantena a cui era stato sottoposto, né telefonicamente, poiché le utenze telefoniche in uso presso il C.P.R. di Torino non erano state rese note dalla Questura di Torino, né erano abilitate alla ricezione delle chiamate in ingresso dall'esterno. A ciò si aggiungeva la mancata notifica del decreto di fissazione



dell'udienza al sig.  da parte della Questura di Torino. Con il secondo motivo deduce che il dettato dell'art.14, 5 comma, T.U. Immigrazione impone chiaramente, per la seconda proroga del trattenimento, la sussistenza di "elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione" dello straniero trattenuto ovvero la verifica che il mantenimento della misura "sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio", mentre non erano stati indicati dal Giudice di Pace i suddetti elementi concreti.

2. In via pregiudiziale, prima di procedere allo scrutinio dei suddetti motivi, ritiene il Collegio che sia opportuno disporre la riunione al procedimento n. 18715/2022 R.G. di quello n.3230/2024 R.G., stante l'evidente connessione degli stessi. La riunione delle impugnazioni, che è obbligatoria, ai sensi dell'art. 335 cod. proc. civ., ove investano lo stesso provvedimento, può altresì essere facoltativamente disposta, anche in sede di legittimità, ove esse siano proposte contro provvedimenti diversi ma fra loro connessi, quando la loro trattazione separata prospetti l'eventualità di soluzioni contrastanti, siano ravvisabili ragioni di economia processuale ovvero siano configurabili profili di unitarietà sostanziale e processuale delle controversie (così Cass. S.U. n.1521/2013; Cass. 1704/2022).

3. I motivi del primo ricorso (n. 18715/2022 R.G.), che possono esaminarsi congiuntamente per la loro stretta connessione, sono infondati.

3.1. Ai sensi dell'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 la richiesta del questore di proroga del trattenimento può essere finalizzata all'identificazione dello straniero da espellere oppure all'organizzazione del viaggio di rimpatrio e nella specie il Giudice di Pace ha accertato la sussistenza della seconda ragione giustificatrice. Infatti, nella motivazione resa a verbale d'udienza, richiamata nel provvedimento di proroga, il Giudice di Pace ha affermato che la P.A. aveva sollecitato il rilascio del lasciapassare, il



trattenuto non aveva collaborato all'identificazione e il ritardo non era imputabile alla P.A., che aveva dichiarato a verbale *in data 31.1.2022 è stato inviato sollecito della richiesta di lasciapassare, inviata il 17.12.2021, all'Autorità Consolare del Kosovo a Milano*".

Questa Corte ha avuto modo di chiarire (Cass. 19495/2021) che il provvedimento previsto dall'art. 14, comma quinto, secondo e quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, trova la sua giustificazione nelle gravi difficoltà che l'Amministrazione abbia eventualmente incontrato nello svolgimento delle attività preparatorie del rimpatrio o dell'allontanamento, cui è funzionale l'istituto del trattenimento, e risponde alla finalità di accordarle un ulteriore spazio di tempo per accertare l'identità e la nazionalità dell'espulso o per acquisire i documenti necessari per il rimpatrio, evitando che l'interessato possa approfittare delle predette difficoltà per sottrarsi all'esecuzione del decreto di espulsione. La giurisprudenza di legittimità ha più volte ribadito l'esigenza che dalla motivazione del provvedimento emergano la specificità delle ragioni addotte a sostegno della relativa richiesta e la loro congruenza rispetto alla finalità di rendere possibile il rimpatrio: a sostegno di tale asserzione, si è rilevato che il trattenimento costituisce una misura di privazione della libertà personale legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione temporale rigidamente predeterminata, osservandosi che, proprio in virtù del rango costituzionale e della natura inviolabile del diritto inciso, la cui conformazione e concreta limitazione è garantita dalla riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 Cost., l'autorità amministrativa deve considerarsi priva di qualsiasi potere discrezionale al riguardo, e precisandosi inoltre che negli stessi limiti deve ritenersi operante anche il controllo giurisdizionale (cfr. Cass.6064/2019; Cass.18748/2015). L'ambito di tale controllo è stato poi chiarito dalla giurisprudenza comunitaria, che, nel fornire



l'interpretazione dell'art. 15, par. 6 della direttiva 2008/115/CE, ha rilevato che tale disposizione consente la proroga del trattenimento soltanto quando, nonostante lo Stato membro interessato abbia compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa o della mancata cooperazione da parte dell'interessato, o dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi, affermando che l'accertamento della mancata cooperazione postula la valutazione del comportamento tenuto dallo straniero nel periodo iniziale del trattenimento, al fine di stabilire se egli abbia o meno collaborato con le autorità competenti per l'attuazione dell'allontanamento, e se tale attuazione richieda più tempo del previsto proprio a causa del comportamento tenuto dall'interessato, ma precisando che preliminare a tale valutazione è la dimostrazione da parte dell'Amministrazione che l'operazione di allontanamento, nonostante ogni ragionevole sforzo, duri più a lungo del previsto, il che presuppone che essa abbia compiuto e continui a compiere attivamente sforzi per ottenere il rilascio dei documenti dello straniero (cfr. Corte di Giustizia UE, 5/06/2014, in causa C-146/14, Ali Mahdi). Alla luce di tale interpretazione, deve ritenersi che incomba 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 dello espulso 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 o per avere egli prestato la necessaria collaborazione per l'attuazione del provvedimento. La relativa valutazione, come precisato dalla giurisprudenza comunitaria richiamata, 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 e di quella delle eventuali proroghe precedentemente concesse, nonché della collaborazione prestata dalle autorità diplomatiche e consolari del Paese di origine dell'interessato e dei problemi organizzativi determinati dal forte afflusso migratorio (cfr. anche Cass. 17417/2017).

3.2. Nel caso di specie il Giudice di Pace, nell'accordare la proroga invocata dal Questore, si è attenuto ai suesposti principi e sono, pertanto, infondate le doglianze espresse con il secondo motivo, atteso che le ragioni addotte nel provvedimento impugnato corrispondono a quelle prescritte dalla norma sopra citata e il Giudice di Pace ha anche esplicitato gli elementi concreti a supporto del ritardo, ritenuto non imputabile alla Questura, nell'organizzazione del viaggio (mancato rilascio del lasciapassare tempestivamente richiesto all'autorità consolare).

3.3. Neppure colgono nel segno le doglianze espresse con il primo motivo, in quanto nel provvedimento impugnato si rinviene idonea motivazione in ordine alla mancata presenza del cittadino straniero in udienza (in isolamento/quarantena) per ragioni di salute pubblica e anche per la sicurezza del trattenuto, a causa di un focolaio da infezione Covid-19 in atto nel C.P.R. di Torino. Inoltre non era necessaria la notifica della data dell'udienza al trattenuto, in ogni caso avvenuta nella specie, stante quanto previsto dall'art. 20 comma 1 e 2 d.p.r. 394/1999 a norma del quale, dopo la nomina del difensore d'ufficio o di fiducia, le comunicazioni dei successivi provvedimenti giurisdizionali, quale è il successivo decreto di fissazione dell'udienza di proroga del trattenimento, sono effettuate con avviso al difensore. Non è posto in discussione nel ricorso che l'avviso d'udienza al difensore di fiducia del ricorrente



fosse stato ritualmente effettuato, e detto difensore aveva partecipato all'udienza ed aveva anche depositato memoria difensiva in data 1-2-2022, come risulta attestato nel verbale d'udienza.

3.4. Con riguardo al profilo della violazione del diritto di difesa, nello specifico per non avere potuto il difensore conferire con il proprio assistito, si tratta di una questione di fatto che è stata accertata dal Giudice di Pace, il quale ha affermato che il trattenuto *"ha la possibilità di parlare telefonicamente con il legale"*. In altri termini, la dedotta impossibilità di comunicazione tra difensore e trattenuto a causa delle lamentate deficienze organizzative e logistiche del C.P.R. di Torino, è una questione di merito che non può essere risolta in sede di legittimità. Occorre aggiungere, al riguardo, che le comunicazioni dei cittadini stranieri trattenuti con l'esterno sono garantite dalla normativa, primaria e secondaria, specifica al riguardo (art. 14 del d.lgs. 286/1998; il regolamento di attuazione, ossia il d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394; il Regolamento recante criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione del 20 ottobre 2014, cd. regolamento unico Cie/Cpr; i singoli regolamenti interni dei vari C.p.r., la cui emanazione è compito dei Direttori della struttura in collaborazione con la Prefettura). Il Ministero, ritualmente costituitosi con controricorso nella causa R.G.18715/2022, nel richiamare le disposizioni del regolamento dei Centri di Rimpatrio, ha dedotto che non vi erano stati ostacoli alle comunicazioni tra il difensore di fiducia, nominato già da tempo, e il suo assistito e, come già evidenziato, il Giudice di Pace ha accertato in fatto che la citata normativa era stata rispettata nel caso concreto.

4. L'unico motivo del ricorso notificato il 4-8-2022 (R.G. 3230/2024), concernente il provvedimento di terza proroga del trattenimento, è così rubricato: *"violazione dell'art. 360, n. 4), c.p.c. in relazione agli artt. 13 e 14, cc. 3 e 4, D. Lgs. 286/98, 15,*



parr. 2 e 4, Direttiva 2008/115/CE, art. 111, c. 6, Cost. -
motivazione apparente del provvedimento di proroga del
trattenimento (Cass., nn. 4294/18, 1461/18, 2876/17, 14633/20,
9476/20, 9262/20, 5878/20)". Il ricorrente denuncia il vizio di
 motivazione apparente perché nel provvedimento impugnato non
 sono stati indicati gli estremi dell'accordo di rimpatrio tra Italia e
 Kosovo, la cui esistenza è contestata, né è stato indicato dove sia
 reperibile detto accordo e se sia accessibile a tutti.

5. Il motivo è infondato.

5.1. Occorre premettere che l'ultima parte del comma 5 dell'art.14
 T.U. Immigrazione, come modificato dal d. l. 130/2020, convertito
 nella l.n.173/2020, prevede: *"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".

Pertanto il prolungamento del trattenimento, nei termini precisati
 dalla citata norma, è consentito solo in presenza di accordi di
 rimpatrio e, nel caso in esame, il Giudice di Pace, nel convalidare la
 terza proroga, ha semplicemente affermato "alla luce dell'accordo
 di rimpatrio tra Italia e Kosovo", senza altro precisare, il che, ad
 avviso del ricorrente, non consente, per deficit motivazionale, di
 individuare quale sia l'accordo richiamato e di conseguenza di
 stabilire se lo stesso sia stato effettivamente stipulato, dato che
 non si tratterebbe di atto normativo o fonte di diritto oggettivo,
 ossia individuabile ufficiosamente dal Giudicante e conoscibile,
 mediante idonea pubblicazione, da parte di tutti gli interessati.

Per contro il Ministero dell'Interno afferma la sussistenza e la piena
 operatività dell'Accordo del 15.4.2014 tra Italia e Kosovo, reperibile
 sul portale ATRIO del Ministero degli Esteri.



5.2. Ciò posto, è dirimente rilevare che l'accordo cd. di rimpatrio tra Italia e Kosovo del 15-4-2014, con relativo protocollo di attuazione, è pubblicato, oltre che sul citato portale ATRIO, anche sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n.116 supplemento ordinario n. 23 del 21-5-2015 (entrato in vigore il 26-3-2015 ed espressamente indicato come atto non soggetto a legge di autorizzazione alla ratifica, stipulato tra il governo italiano e il governo del Kosovo). Si tratta di un accordo bilaterale che disciplina in dettaglio solo le procedure di accertamento dell'identità della persona oggetto della decisione di allontanamento, dettando anche norme a tutela della protezione dei dati personali, e garantisce al cittadino straniero la riammissione sicura e pianificabile da parte dello Stato di origine, in condizioni di reciprocità. L'accordo contiene espresse clausole di salvaguardia delle principali convenzioni internazionali (Ginevra, CEDU, accordi con l'UE per l'Italia e via dicendo- cfr. art. 17 -) ed è altresì previsto che entri in vigore 30 giorni dopo le "notifiche" successive all'approvazione o ratifica secondo le rispettive procedure degli Stati contraenti (art.20 dell'accordo).

Detto accordo soddisfa, dunque, le formalità di pubblicazione previste dall'art.4 l.n.839/1984, per quello che ora interessa, ed è configurabile come un accordo cd. semplificato, che consiste, per l'appunto, in una stipulazione in forma semplificata, ossia concluso in modo diverso dalla ratifica, con la sola sottoscrizione o accettazione da parte di organi dell'esecutivo. Con gli accordi di rimpatrio, già previsti nel T.U. sull'immigrazione agli articoli 2, 11 comma 4, 21 e 14, comma 5, lo Stato manifesta la propria volontà a sentirsi vincolato da una regolamentazione pattizia, nel caso di specie inerente esclusivamente alle modalità attuative della riammissione dello straniero irregolare nel Paese di provenienza e con espressa salvezza di quanto previsto da Convenzioni internazionali e, per l'Italia, dalla normativa UE, senza necessità di



attivazione del meccanismo della ratifica e/o in genere della approvazione da parte dell'organo legislativo. Come già **rimarcato**, la clausola di non incidenza dell'accordo bilaterale con il Kosovo - art.17 - subordina l'applicazione dell'intesa da parte dell'Italia al rispetto della normativa comunitaria (ponendosi in linea con l'art.6, par. 3 della Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri) e in generale di quella dettata da altre convenzioni internazionali tese a garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali.

In definitiva, le considerazioni che precedono, e nello specifico l'intervenuta pubblicazione dell'accordo di cui si discute nella Gazzetta Ufficiale come sopra precisato, rendono prive di fondamento le censure attinenti alla conoscibilità del medesimo accordo e alla sua valenza di vincolatività oggettiva, rilevabile officiosamente dal giudicante.

5.3. Nel contesto sopra descritto, non è pertinente il richiamo effettuato dal ricorrente nelle memorie illustrative e ribadito nella discussione orale ad alcune pronunce di questa Corte (Cass.4855/2023; Cass.13322/2023; Cass.8570/2023) che, invece, non si sono pronunciate esplicitamente, come peraltro riconosce la stessa difesa del cittadino straniero, sulla qualificazione degli accordi di rimpatrio oggetto di esame in quelle fattispecie concrete, non concernenti, ad ogni buon conto, l'accordo bilaterale con il Kosovo ora in scrutinio.

6. In conclusione, i ricorsi vanno rigettati.

Le spese del presente giudizio possono essere compensate, considerata la rilevanza della principale questione trattata, integrante un grave ed eccezionale motivo di compensazione, ai sensi dell'art. 92, comma 2, c.p.c., nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d. l. n. 132 del 2014 e dalla sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2018.



Dagli atti i processi risultano esenti e pertanto non si applica l'art. 13 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come novellato dalla l. n. 228 del 2012.

P.Q.M.

La Corte dispone la riunione del procedimento n.3230/2024 R.G. a quello n. 18715/2022; rigetta i ricorsi; compensa tra le parti le spese di lite del presente giudizio.

Così deciso in Roma il 13 novembre 2024.

Il Consigliere Estensore
Clotilde Parise

La Presidente
Maria Acierno

