



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
LAURA TRICOMI	Consigliere
GIULIA IOFRIDA	Consigliere Rel.
ROSARIO CAIAZZO	Consigliere
MAURA CAPRIOLI	Consigliere

Oggetto:

IMMIGRAZIONE
TRATTNIMENTO
ART.14 TUI

Ud.25/09/2025 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 22904/2024 R.G. proposto da:

██████████ ██████████ rappresentato e difeso dall'avvocato ██████████
██████████ (██████████ ,

-ricorrente-

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, QUESTURA DI ROMA

-intimati-

avverso la PROVVEDIMENTO di GIUDICE DI PACE CALTANISSETTA
nel proc.to n. 2184/2024 depositato il 02/09/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
25/09/2025 dal Consigliere GIULIA IOFRIDA.



Sentita l'Avvocata Generale Rita San Lorenzo, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Sentita l'avv.to [REDACTED], su delega avv.to [REDACTED] per il ricorrente, la quale chiede, nel riportarsi al proprio atto introduttivo e alla memoria depositata, la cassazione del decreto di convalida del trattenimento del Giudice di Pace di Caltanissetta del 02.09.2024 emesso nel procedimento RG. 2184/2024. In via subordinata chiede la cassazione del decreto impugnato con rinvio per un nuovo esame nel merito al Giudice di Pace di Caltanissetta.

FATTI DI CAUSA

Il Giudice di Pace di Caltanissetta, con decreto del 2/9/2024, comunicato in pari data, ha convalidato il trattenimento del cittadino tunisino [REDACTED] presso il CPR di Caltanissetta, disposto il 31/8/2024 dal Questore di Trapani presso il CPR di Caltanissetta, con accompagnamento alla frontiera, ex artt.13-14 T.U.I., come modificato dal d.lgs. 124/2023, art.20, comma 1.

In particolare, in punto di eccepita intempestività della richiesta di convalida, in quanto lo straniero si trovava dal 28/8/2024 «*in stato di fermo*», essendo stato condotto, in tale data, appena giunto in Italia, presso la struttura di prima accoglienza di [REDACTED] per essere poi trasferito presso il CPR di Caltanissetta, ove veniva disposto il 31/8/2024, il suo respingimento e trattenimento, il Giudice di Pace ha osservato che: «*Come emerge dalla stessa nota di riscontro del Prefetto di Trapani, versata in atti dalla difesa, il [REDACTED] è un Centro di Primo Soccorso dove gli stranieri vengono ospitati al fine di ricevere la necessaria assistenza sanitaria, cui segue la preidentificazione. Il trattenimento, pertanto, deve ritenersi decorrere dalla data di notifica del relativo provvedimento del Questore di Trapani, emesso e notificato il 31.08.2024 alle ore 7.01 e dunque tempestivo rispetto alla data di deposito della richiesta di convalida (avvenuta il 31.08.2024 alle ore 13.10)*».



Avverso la suddetta pronuncia, [REDACTED] propone ricorso per cassazione, notificato il 31/10/2024, affidato a un motivo, nei confronti di Ministero dell'Interno e della Questura di «Roma», con notifica telematica presso l'Avvocatura generale dello Stato (che non svolgono difese).

Il P.G. ha depositato memoria, chiedendo il rigetto del ricorso.

Il ricorrente ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il ricorrente lamenta, con unico motivo, la violazione e falsa applicazione dell'art. 14 d.lgs. 286/98 e la violazione dell'art. 13 Costituzione e dell'art.5 CEDU.

Il ricorrente, in premessa, deduce che anche il «trattenimento» amministrativo deve qualificarsi come misura di privazione della libertà personale e che non è ipotizzabile alcuna privazione della libertà personale che non consegua ad un espresso provvedimento dell'autorità pubblica (se non dell'autorità giudiziaria), anche se il trattenimento è posto in essere a tutela della persona privata della libertà personale, ad esempio per fornirgli assistenza, come sottolinea la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 105/2001.

Si evidenzia come sul caso specifico del trattenimento «*di fatto*» in strutture di prima assistenza e identificazione si è pronunciata anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, condannando in più occasioni l'Italia per il trattenimento dei cittadini stranieri all'interno dei c.d. *hotspot*, rilevando una violazione dell'art. 5 CEDU, nonché dell'art. 13 CEDU (Casi J.A. e altri c. Italia e Khlaifia c. Italia).

Nella specie, il ricorrente, si deduce, è stato «*di fatto*» trattenuto, immediatamente dopo il suo arrivo in Italia, con il trasferimento presso la struttura di prima assistenza di [REDACTED] mentre il provvedimento formale di trattenimento è stato adottato solo tre giorni dopo l'effettiva privazione della libertà personale del cittadino straniero. La struttura di [REDACTED] è una struttura «*chiusa*», che non consente l'ingresso e l'uscita dei cittadini stranieri, cosicché i



cittadini stranieri ivi ospitati sono soggetti ad una privazione della libertà personale.

Di conseguenza, il Giudice di Pace, dovendo verificare non solo il rispetto dei termini successivi all'adozione del provvedimento di respingimento, ma anche la consequenzialità tra provvedimento limitativo della libertà personale ed effettiva privazione della libertà, nonché complessivamente le circostanze di fatto e di tempo che hanno portato all'adozione del provvedimento, non avrebbe dovuto convalidare il trattenimento, perché la convalida del trattenimento deve essere richiesta entro 48 ore dall'effettiva privazione della libertà personale del cittadino straniero e qualsiasi privazione della libertà personale posta in essere in assenza di un provvedimento formale è illegittima e comporta l'illegittimità del provvedimento successivamente adottato.

Né rileva il fatto che il [REDACTED] sia un centro di prima assistenza, in quanto tale dato non è comunque idoneo a legittimare la privazione della libertà personale.

2. Occorre rilevare che il [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] indicato dalle autorità come «*centro di primissima accoglienza*», è stato qualificato, come emerge dal provvedimento impugnato, dalla Prefettura di Trapani come «*centro di permanenza temporaneo per migranti che ivi ricevono i primissimi soccorsi ed assistenza, in attesa del trasferimento a Trapani*».

In esso, si procedeva quindi ad una pre-identificazione informale, venivano raccolte le loro generalità ma non formalizzata la volontà di richiedere asilo.

In ricorso si deduce che in detta struttura gli ospiti sono privati della possibilità di comunicare con l'esterno nelle fasi anteriori all'identificazione perché privati del proprio telefono, sprovvisti di scheda telefonica, e della possibilità di utilizzare il telefono.



Dall'agosto 2023, come dedotto in ricorso e in memoria, la struttura è stata qualificata formalmente come *hotspot*, conformemente all'art.10-ter d.gs. 286/1998, TUI.

3. Va premesso che, nel presente giudizio, non si controverte dell'illegittimità del trattenimento «*di fatto*», in quanto limitazione della libertà personale non sorretta da provvedimento dell'autorità giudiziaria, presso il Centro di prima accoglienza di [REDACTED] ai fini di una pretesa risarcitoria, ma si invoca la violazione dell'art.14 TUI, letto unitamente all'art.13 Cost., per contestare la convalida del successivo trattenimento disposto dal questore presso il CPR di Caltanissetta, che sarebbe invalidato dal pregresso illegittimo trattenimento di fatto presso il [REDACTED]

3.1. Il metodo *hotspot* (il [REDACTED] risulta tale da agosto 2023) trae origine dall'Agenda europea sull'immigrazione del maggio 2015, che ha previsto gli *hotspot* o punti di crisi come strumento per il controllo delle frontiere e dei flussi migratori.

L'approccio *hotspot* ha ricevuto una regolazione informale in Italia attraverso la *roadmap* italiana del settembre 2015, che ha individuato quattro punti di crisi nei porti di [REDACTED], [REDACTED]. *Medio tempore*, nell'agosto del 2015, è entrato in vigore il d.lgs. 142/2015 – in recepimento delle direttive europee 2013/32/UE del 26.6.2013 (direttiva procedure) e 2013/33/UE del 26.6.2013 (direttiva accoglienza) – che non contiene disposizioni sugli *hotspot*.

Gli *hotspot* sono stati concepiti come «*luoghi chiusi*», nei quali gli stranieri tratti in salvo sono soggetti a una serie di procedure quali lo screening sanitario, la pre-identificazione, la compilazione del cd. "foglio notizie", la registrazione, il foto-segnalamento e l'assunzione dei rilievi dattiloscopici da parte dell'autorità di pubblica sicurezza e di membri di alcune Agenzie europee ([REDACTED], [REDACTED]). Dopo questa prima fase, in base alla *roadmap*, gli stranieri richiedenti asilo sono trasferiti nei *regional hubs* presenti sul



territorio nazionale; mentre i non richiedenti **irregolarmente** presenti sono destinatari di provvedimenti di respingimento, eseguiti eventualmente previo trattenimento nei CIE (ora CPR).

Il decreto-legge 13/2017, convertito con modificazioni dalla l. 46/2017, ha dato una regolazione legislativa solo parziale al metodo *hotspot*, introducendo nel d.lgs. 286/1998 l'art. 10-ter, secondo il quale: 1) lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi «*punti di crisi*», allestiti nell'ambito delle strutture di cui al d.l. 451/1995, convertito, con modificazioni, dalla l. 563/1995 (cd. legge Puglia), e delle strutture di cui all'art. 9 d.lgs. 142/2015; 2) presso gli hotspot devono essere assunti i rilievi fotodattiloscopici; 3) il trattenimento dello straniero è possibile per un periodo di trenta giorni, in caso di «*rifiuto reiterato*» di sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici, in base a un provvedimento questorile oggetto di convalida giurisdizionale ex art. 14 d.lgs. 286/1998.

Tale disciplina legislativa non prevede: a) entro quanto tempo tali operazioni devono essere espletate; b) se gli *hotspot* sono luoghi aperti o chiusi; c) se lo straniero può essere trattenuto nel Centro nella fase antecedente e successiva alla presentazione della domanda di protezione internazionale (per coloro che la presentano), o nella fase antecedente all'esecuzione del respingimento differito; 4) quali sono le condizioni del soggiorno o i modi del trattenimento.

L'art. 3, co. 1, lett. a, d.l. 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla l. 132/2018, ha poi introdotto il comma 3-bis dell'art. 6, d. lgs. 142/2015, che prevede il trattenimento del «*richiedente asilo*» per il tempo strettamente necessario, e comunque per non oltre



trenta giorni, in appositi locali degli *hotspot*, al solo scopo della determinazione o verifica dell'identità o della cittadinanza.

La disposizione, quindi, non è il fondamento normativo del trattenimento antecedente e successivo alla formalizzazione della domanda di asilo, né del trattenimento dello straniero «*non richiedente asilo*».

3.2. La Corte Edu si è occupata della violazione degli articoli 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti), 5 par. 1, 2 e 4 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della CEDU, in relazione a permanenze nell'*hotspot* di Lampedusa (Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, I sezione, 30 marzo 2023 - ricorso n. 21329/18, *J.A. e altri c. Italia*; Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, V sezione, 19 ottobre 2023 - ricorso n. 20860/20, *A.S. c. Italia*; Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, I sezione, 16 novembre 2023 - ricorsi n. 18911/17, 18941/17 e n. 18959/17, *A.E. e altri c. Italia*), riscontrando la violazione dell'art. 5 par. 1 CEDU .

I giudici della Corte EDU hanno accertato che la condotta di trattenimento «*di fatto*» dei cittadini di Paesi terzi presso l'*hotspot* di Lampedusa era arbitraria, in quanto priva di una base legale, non accompagnata dall'adozione di un provvedimento che la disponga, della relativa convalida giudiziaria e della possibilità di invocare un rimedio effettivo. Secondo la pronuncia del 30 marzo 2023, ricorso n. 21329/18, causa *J.A. e altri* contro *Italia* (in continuità con la sentenza *Khlaifia e altri contro Italia*, ric. 16483/12, 15 dicembre 2016), i ricorrenti – trattenuti nell'*hotspot* per dieci giorni – erano «*sottoposti a una privazione della libertà non regolamentata dalla legge né soggetta a un controllo giurisdizionale*» (par. 92), ciò che determinava la violazione dell'art. 5, parr. 1, 2 e 4, della Convenzione. Agli stessi era inoltre preclusa la possibilità di «*contestare dinanzi a un tribunale i motivi della loro detenzione de facto (si veda Khlaifia e*



altri, sopra citata, §§ 117 e 132 e ss.)» (par. 98), con lesione del
diritto a un ricorso effettivo previsto dall'art. 13 della Convenzione
Non vi è dubbio che gli artt. 13 Cost., 3 e 5 CEDU impongono che,
per ogni forma di detenzione, vi sia una chiara norma di legge che
regoli i casi e modi di limitazione della libertà personale, riservando
all'autorità giudiziaria l'adozione – o la convalida, in casi eccezionali
di necessità e di urgenza, tassativamente previsti dalla legge – del
provvedimento restrittivo.

3.3. Questa Corte (Cass. 22097 del 24/7/2023) si è già occupata
del tema del trattenimento *«di fatto»*, nel 2020, presso una *«nave
quarantena»*, dopo lo sbarco a [REDACTED] ove lo straniero era
stato sottoposto ad un periodo di quarantena per ragioni sanitarie;
in ricorso, il ricorrente aveva eccepito che il suo trattenimento,
limitatamente al periodo 20.9.2020 – 6.10.2020, era illegittimo e
che, conseguentemente, erano illegittimi, siccome sopravvenuti
tardivamente ed inidonei ad esplicitare retroattivamente effetti di
sanatoria, il decreto di sua espulsione, il decreto di suo
trattenimento ed il decreto di convalida del suo trattenimento del
Giudice di Pace di Roma.

Ma i vizi di motivazione apparente sono stati ritenuti infondati,
anche perché sollecitanti questa Corte *«a riscontri "in fatto" per
nulla riflessi dall'impugnato provvedimento»*.

Si è poi affermato, in tema di trattenimento amministrativo delle
persone straniere nel regime processuale conseguente al d.l. 11
ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 9
dicembre 2024, n. 187, che allo straniero condotto nei punti di crisi
(cd. *"hotspot"*), dopo essere stato rintracciato in occasione
dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o essere
giunto sul territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio
in mare, deve essere in ogni caso assicurata un'adeguata e
preventiva informazione sulla procedura di protezione
internazionale da parte delle autorità competenti, dovendosi in



manca di ritenere nullo il decreto di respingimento del medesimo, con invalidità che si riverbera anche sul conseguente provvedimento di trattenimento. (Cass. nn. 7310 e 10819 del 2024; Cass. pen. nn. 15757 e 15762 del 2025).

3.5. Come osservava la sentenza della Corte Costituzionale n. 105 del 2001, «[s]i determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti».

La Corte Costituzionale, nella recente sentenza n. 96 del 3 luglio 2025, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate - con riferimento agli artt. 13, secondo comma, 117, primo comma (in relazione all'art. 5, par. 1, della CEDU), 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost. - dal Giudice di pace di Roma, con riguardo alle modalità del trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per i rimpatri, individuate dalla fonte subordinata rappresentata dall'art. 21, comma 8, del d.p.r. n. 394 del 1999, in violazione della riserva assoluta di legge contemplata dall'art. 13, secondo comma, Cost. La Corte, sul presupposto che il trattenimento nei CPR implica un «assoggettamento fisico all'altrui potere», incidente sulla libertà personale, ha ritenuto sussistente il *vulnus* denunciato con riguardo alla riserva assoluta di legge, in quanto la disposizione censurata reca una normativa inidonea a definire, con sufficiente precisione, quali siano i «*modi*» della restrizione ovvero i diritti delle persone trattenute nel periodo in cui sono private della libertà personale,



essendo la relativa disciplina quasi interamente rimessa a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi.

Tuttavia, le questioni sollevate con riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. sono state dichiarate inammissibili, non competendo alla Corte costituzionale porre rimedio al menzionato *vulnus* e incombendo, piuttosto, sul legislatore il dovere di introdurre una normativa compiuta che assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona trattenuta. La questione riferita agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, comma 1, 32 e 111, comma 1, Cost. è stata dichiarata inammissibile, invece, per incompleta ricostruzione del quadro normativo, relativamente all'operatività, a tutela dei diritti della persona trattenuta, oltre che dello strumento risarcitorio generale di cui all'art. 2043 c.c., anche del rimedio di cui all'art. 700 c.p.c., tenuto conto che ricorso alla tutela preventiva cautelare ben può giustificarsi contro le violazioni o le limitazioni dei diritti fondamentali subite da chi sia trattenuto presso un CPR, non oggetto di puntuale disciplina da parte del testo unico dell'immigrazione.

Al par.7, la Corte Costituzionale ha ricordato che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito come la nozione di «*trattenimento*» di un cittadino di un paese terzo – che avvenga in forza della direttiva 2008/115/CE, nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33/UE nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento (UE) 2013/604 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 –



implica il confinamento dello straniero in un luogo determinato, che lo priva della libertà personale.

Si è richiamata la giurisprudenza della Corte EDU in quanto la disciplina del trattenimento è, inoltre, certamente soggetta alle garanzie convenzionali relative alla privazione della libertà personale di cui all'art. 5 CEDU e agli altri diritti convenzionali che possano essere incisi nel corso del trattenimento, compreso il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13 (sentenza 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri contro Italia*, in relazione al trattenimento presso centri di primo soccorso e *hotspot*, con la quale si è ravvisata la violazione degli artt. 5, paragrafi 1, 2 e 4, e 13 CEDU, in combinato disposto con l'art. 3 della medesima Convenzione, in relazione ai profili di legalità della detenzione amministrativa e per l'assenza nell'ordinamento italiano di un ricorso giurisdizionale attivabile dai migranti avverso le condizioni di accoglienza).

Il trattenimento dello straniero, dunque, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle «*altr[e] restrizion[i] della libertà personale*», di cui pure si fa menzione nel secondo comma di tale articolo.

4. Nella specie, poiché oggetto del giudizio è la contestata convalida del trattenimento con accompagnamento alla frontiera, ex artt.13-14 T.U.I., come modificato dal d.lgs. 124/2023, art.20, comma 1, si deduce, in ricorso, nell'unico motivo, che oggetto della convalida non era il solo trattenimento successivo al respingimento, disposto dal Questore di Caltanissetta, in forma differita, con trattenimento presso il CPR di Caltanissetta, in data 31 agosto 2024, ma anche la verifica dell'effettivo previo trattenimento «*di fatto*» presso il [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] dal 28/8/2024.

In fatto, il ricorrente espone di essere giunto in Italia il 28.8.2024 e di essere stato condotto presso la struttura di prima accoglienza di



██████████ in assenza di alcun formale provvedimento; solo tre giorni dopo, il 31 agosto, era stato trasferito presso il CPR di Caltanissetta, provvedendosi contestualmente in merito al suo trattenimento. In stessa data il Questore di Trapani ha chiesto al Giudice di pace di Caltanissetta la convalida del provvedimento adottato.

All'esito dell'udienza, svoltasi il 2 settembre, il Giudice di pace ha convalidato il trattenimento, respingendo l'eccezione della difesa di tardività del provvedimento del Questore sostenendo che «il ██████████ è un Centro di Primo Soccorso dove gli stranieri vengono ospitati al fine di ricevere la necessaria assistenza sanitaria, cui segue la pre-identificazione. Il trattenimento, pertanto, doveva ritenersi decorrere dalla data di notifica del relativo provvedimento del Questore di Trapani, emesso e notificato il 31.8.2024 alle ore 7.01 e dunque tempestivo rispetto alla data di deposito della richiesta di convalida (avvenuta il 31.8.2024 alle ore 13,10)».

Assume il ricorrente che, come riportato nella comunicazione della Prefettura di Trapani in risposta all'istanza di accesso civico generalizzato ex art. 5 co.2 del d.lgs. n. 33/2013, «nelle more del trasferimento a ██████████ i migranti in quanto non ancora fotosegnalati devono essere vigilati e non possono lasciare la struttura, salvo che per motivi sanitari» e che tale forma di trattenimento «di fatto» presso la struttura di ██████████ sino all'adozione del provvedimento di trattenimento, intervenuto solo tre giorni dopo l'effettiva privazione della libertà personale del cittadino straniero non oggetto di alcuna tempestiva convalida ad opera di un'autorità giudiziaria, era tale da incidere sulla chiesta convalida del successivo trattenimento, nel senso che la convalida richiesta dal Questore il 31/8/24 doveva ritenersi tardiva perché effettuata oltre il termine delle 48 ore.



L'art. 14 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; da qui la ritenuta violazione dell'art. 14 citato, per mancato rispetto del termine di quarantotto ore per la emissione del decreto di trattenimento.

Nel caso di specie, la violazione si sarebbe consumata nella fase precedente all'adozione del decreto di trattenimento, ossia nei tre giorni intercorsi tra il collocamento del cittadino straniero nella struttura di Prima accoglienza di [REDACTED] e il provvedimento del Questore.

Sostiene il ricorrente che nel periodo in questione egli ha subito una illegale privazione della libertà personale, dal momento che dalla struttura, per dato documentale, non è possibile uscire, stante la non ancora compiuta identificazione personale.

Si ipotizza, nella sostanza, che il supposto trattenimento «*di fatto*» presso il [REDACTED] fosse, per la sua asserita «*illegalità*», tale da invalidare il trattenimento successivo presso il CPR di Caltanissetta, oggetto propriamente della richiesta di convalida del Questore.

Anche nella discussione in pubblica udienza, il difensore ha affermato che il Giudice di Pace, in sede di convalida del trattenimento ex art.14 TUI, non poteva non tenere conto di un trattenimento così manifestatamente illegittimo, perché attuato «*di fatto*», legato al successivo trattenimento questorile «*senza soluzione di continuità*».

Non si discute quindi direttamente della illegittimità del previo trattenimento presso il [REDACTED] [REDACTED] (ai fini, ad es., risarcitori), ma della invalidità riflessa sul successivo trattenimento e sulla sua convalida.

5. La censura non merita accoglimento.



L'art. 14, comma 1, d. lgs. 286/1998 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».*

I successivi commi 3 e 4 impongono, rispettivamente, al questore l'obbligo di trasmettere copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente, per la convalida, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento, e al giudice di pace di provvedere alla convalida entro le quarantotto ore successive.

Non è confutabile il principio secondo il quale *«Il trattenimento dello straniero, che non possa essere allontanato coattivamente contestualmente all'espulsione, costituisce una misura di privazione della libertà personale, legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi rigidamente predeterminata, l'autorità amministrativa è, pertanto, priva di qualsiasi potere discrezionale 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 della Costituzione, così come anche il controllo*



giurisdizionale deve estrinsecarsi nei medesimi limiti, non potendosi estendere, in mancanza di una espressa previsione di legge, nell'autorizzazione di proroghe non rigidamente ancorate a limiti temporali legislativamente imposti; ne consegue che il limite normativo per ciascuna frazione temporale non può essere oltrepassato neanche quando ciò rientri nel limite finale complessivo, risolvendosi l'eventuale violazione nella nullità integrale del provvedimento adottato» (così Cass., n. 11451/2013; n. 18748/2015; n. 6064/2019).

Ma la norma dell'art.14 TUI impone al Questore di disporre il trattenimento «*per il tempo strettamente necessario*» presso il «*centro di permanenza per i rimpatri*» più vicino, rispettando il termine di quarantotto ore dall'adozione del provvedimento per la trasmissione degli atti al giudice di pace, che, a sua volta, deve provvedere entro le quarantotto ore successive.

Non vi è dubbio che nel caso di specie entrambi i termini siano stati rispettati (il decreto di trattenimento è del 31 agosto, così come la trasmissione degli atti, e la convalida è del 2 settembre): la violazione viene ravvisata solo in quello spazio temporale che ha preceduto il provvedimento questorile, nel corso del quale il cittadino straniero sarebbe stato privato «*di fatto*» della libertà.

Ma la circostanza che, dal 28 agosto sino al 31 dello stesso mese, il sig. [REDACTED] sia stato dislocato nella struttura di prima accoglienza di [REDACTED] non costituisce elemento sufficiente per invalidare la procedura successiva.

La legge è chiara nell'affermare che le quarantotto ore vanno computate a decorrere dal provvedimento questorile di trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri - CPR, che evidentemente è sempre preceduto dalla dislocazione dello straniero, che ha fatto ingresso in Italia, presso un Centro di prima accoglienza, senza che gli sia consentito di allontanarsene fino alla determinazione dell'autorità amministrativa, e senza che di questo



lasso temporale si tenga conto al fine del compimento del termine di 48 ore.

La costante giurisprudenza di questa Corte ha sempre indicato la necessità di un controllo a proposito del rispetto dei tempi di legge, in relazione alla fase successiva all'adozione del provvedimento questorile, se è vero che la privazione della libertà personale è *«legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi rigidamente predeterminata dalla norma (art. 14 d.lgs n. 286 del 1998), sia nella fase autorizzativa relativa alla scansione temporale iniziale di trenta giorni (art. 14, secondo, terzo e quarto comma) sia nella fase, eventuale, di proroga (art. 14 quinto comma). La disciplina normativa dei tempi (periodo iniziale; proroghe, periodi massimi di durata del trattenimento) è del tutto vincolata. L'autorità amministrativa è priva di qualsiasi potere discrezionale in ordine alla modulazione delle fasi temporali intermedie e dello sbarramento finale, 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 della Costituzione»* (Cass., n. 11451/2013, cit.). La pronuncia è chiara nel riferire l'ambito della verifica del rispetto dei termini solo a partire dal momento – certo e documentato – della notifica del provvedimento di trattenimento. Non si può ipotizzare, a tali fini, una linea di continuità, senza soluzione, tra i diversi trattenimenti, quello asseritamente *«di fatto»*, presso il centro di prima accoglienza di [REDACTED] e quello successivo formale, presso il CPR di Caltanissetta, ovvero quello di fatto *ante* respingimento e quello successivo *post* decreto di respingimento differito.

Nel caso di specie, nel periodo di tempo intercorso tra lo sbarco in Italia e la determinazione questorile, il cittadino straniero è stato ospitato in una struttura di prima accoglienza sita nell'isola di



██████ nella quale egli ha ricevuto un primo soccorso e dove si è dato corso alle prime operazioni concernenti la sua identificazione.

L'attivazione del questore è seguita in un tempo ragionevole (il 31/8/2024) e nell'arco di poche ore nella stessa giornata si è provveduto al trasferimento nel CPR di Caltanissetta, alla contestuale emissione del provvedimento di trattenimento ed alla trasmissione degli atti al Giudice di pace.

Il che dà conto, anche secondo la ricostruzione dell'effettivo svolgimento dei fatti, come osserva il PG, della complessiva regolarità dell'agire dell'autorità amministrativa, a cui non può mai farsi carico (posto che la legge non lo prevede) di quell'intervallo di tempo in cui, prima del trattenimento lo straniero, è comunque accolto in una struttura di prima accoglienza a seguito dello sbarco in territorio italiano. Se invece così fosse, la previsione normativa dovrebbe in ogni caso imporre il decorrere del termine dal momento stesso della presa in carico dell'autorità di pubblica sicurezza (e non del provvedimento questorile), a cui fa seguito fisiologicamente una limitazione della libertà di movimento dello straniero entrato in Italia, che non è certo originata dall'adozione del decreto di espulsione e trattenimento ma che deriva dalla necessità di procedere all'identificazione ed alla verifica dei presupposti per le successive determinazioni.

La procedura di cui si discute (convalida del trattenimento questorile) si attiva con il provvedimento questorile di trattenimento, provvedimento amministrativo che impone al destinatario di permanere, per il tempo massimo stabilito dalla legge, in un luogo, il Centro di permanenza per i rimpatri o CPR, quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione al rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento.



Il pregresso trattenimento asserito e «*di fatto*» presso la struttura di accoglienza non può ritenersi costituire un «*presupposto*» del successivo trattenimento questorile, ex art.14 TUI, in difetto di base normativa, così da giustificare una illegittimità «*derivata*» della convalida del successivo trattenimento disposto dal Questore, ex art.14 TUI, perché intervenuta oltre le 48 ore decorrenti dal primo trattenimento «*di fatto*».

Tanto è vero che tale prima fase, volta alla pre-identificazione dello straniero, non necessariamente si traduce sempre e comunque in un successivo trattenimento disposto dal Questore.

Al fine di una pronuncia di nullità derivata ci deve essere, invece, un nesso diretto tra l'atto-presupposto e l'atto derivato.

Il che, nella specie, non ricorre per le ragioni esposte.

8.Per quanto sopra esposto, va respinto il ricorso.

Non v'è luogo a provvedere sulle spese del presente giudizio di legittimità, non avendo l'intimato svolto attività difensiva.

PQM

La Corte respinge il ricorso.

Ai sensi dell'art.13, comma 1 quater del DPR 115/2002, dà atto della ricorrenza dei presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente dell'importo a titolo di contributo unificato, pari a quello dovuto per il ricorso, ove dovuto, a norma del comma 1 bis dello stesso art.13.

Così deciso, nella camera di consiglio del 25 settembre 2025.

La Consigliera rel.

Giulia Iofrida

La Presidente

Maria Acierno

