Cassazione civile sez. Unite - 09/06/2026, n. 18658. Pres. D'Ascola. Est. Vincenti.

FATTI DI CAUSA

1.- Con ricorso ex art. 702-bis c.p.c. Op.Ko., cittadino straniero originario del Ghana, convenne in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Questura di Bari, chiedendone la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale subito in conseguenza dell'illegittimità di due provvedimenti di proroga della misura del trattenimento eseguita presso il Centro di identificazione ed espulsione (C.I.E.) di Bari Palese nel periodo decorrente dal 12 gennaio 2010 sino al 29 giugno 2010.

Il ricorrente dedusse di essere arrivato in Italia il 4 settembre 2007, in posizione di irregolarità, e di aver presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale, respinta dalla Commissione Territoriale di Foggia in data 26 settembre 2007.

In seguito, egli venne attinto da decreto di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera adottato il 12 gennaio 2010 dalla Prefettura di Crotone. Il Questore di Crotone, non essendo possibile procedere nell'immediato all'espulsione con accompagnamento alla frontiera, dispose il trattenimento dello straniero presso il C.I.E. di Bari Palese (ora divenuto C.P.R. - Centro di Permanenza per il Rimpatrio).

Il 15 gennaio 2010 il Giudice di Pace di Bari convalidò il provvedimento di trattenimento per un periodo di 30 giorni, sino all'11 febbraio 2010.

In attesa del lasciapassare da parte del consolato del Ghana, il 4 febbraio 2010 la Questura di Bari depositò presso la cancelleria del Giudice di Pace di Bari una prima richiesta di proroga del trattenimento nel C.I.E., sino al 13 marzo 2010, che il giudice adito accolse in data 11 febbraio 2010, limitandosi alla mera apposizione di un timbro in calce alle istanze della Questura, omettendo di fissare apposita udienza camerale e, dunque, senza disporre la doverosa audizione dello straniero trattenuto.

In data 8 marzo 2010, la Questura richiese al Giudice di Pace di Bari un ulteriore provvedimento di proroga dei termini del trattenimento, che venne concesso, in data 10 marzo 2010, ancora una volta senza procedere agli adempimenti funzionali a garantire allo straniero il diritto al contraddittorio.

In data 24 aprile 2010 la Questura richiese una terza proroga e il Giudice di Pace di Bari, questa volta, fissò udienza per la comparizione dello straniero, dell'interprete e del suo difensore di fiducia, all'esito della quale concesse l'ulteriore provvedimento di proroga.

Il trattenuto venne rilasciato in data 29 giugno 2010, dopo aver trascorso presso il C.I.E. un periodo di complessivi 168 giorni (decorrenti dal 12 gennaio).

1.1.- Di qui, l'azione risarcitoria proposta da Op.Ko. per ottenere il ristoro del danno per l'illegittima privazione della libertà personale e per la lesione del diritto di difesa, conseguenti alle due proroghe, disposte in violazione del contraddittorio.

1.2.- Le Amministrazioni convenute rimasero contumaci.

1.3.- Con ordinanza ex art. 702-ter c.p.c. del 15 febbraio 2021, il Tribunale di Roma, respinta la domanda volta all'accertamento dell'illegittimità del decreto di trattenimento presso il C.I.E., accolse la domanda subordinata di risarcimento del danno non patrimoniale per essere stati i primi due provvedimenti di proroga del trattenimento (quelli rispettivamente disposti l'11 febbraio e il 10 marzo 2010) adottati dal Giudice di Pace di Bari in violazione della garanzia del contraddittorio e del diritto di difesa e, per l'effetto, condannò la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale rappresentante dello Stato, soggetto di diritto internazionale unitariamente considerato, al pagamento della somma di Euro 19.836,00.

2.- Avverso tale ordinanza le Amministrazioni soccombenti proponevano impugnazione davanti alla Corte di Appello di Roma, dolendosi, anzitutto, dell'erroneo riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni, invero cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, pur in presenza di un'azione del tutto avulsa dalle forme della responsabilità civile dei magistrati previste dalla legge n. 117/1988.

Le appellanti contestavano, inoltre, l'accertamento della responsabilità della pubblica amministrazione, affermata nonostante che il danno lamentato dal ricorrente derivasse da violazioni procedimentali imputabili unicamente all'autorità giudiziaria adita, avendo il Tribunale, altresì, trascurato di considerare che i provvedimenti di proroga del trattenimento non fossero stati mai contestati mediante il rimedio del ricorso per cassazione, che ne avrebbe consentito la verifica della legittimità nella competente sede giurisdizionale.

Le Amministrazioni lamentavano, poi, che il primo giudice non avesse tenuto conto del fatto che la sentenza di questa Corte n. 4544/2010, richiamata nella motivazione - la quale per prima aveva esteso, nel silenzio della lettera della legge, la garanzia giurisdizionale del contraddittorio, prevista espressamente solo per la convalida del trattenimento in C.I.E., anche alla fase della proroga disposta dal giudice - fosse stata pronunciata in un momento successivo rispetto a quello in cui il Giudice di Pace di Bari aveva concesso la contestata proroga.

Veniva, infine, censurata la liquidazione del danno, per aver il Tribunale fatto ricorso a parametri utilizzati nella materia della ingiusta detenzione, da reputarsi inapplicabili alla fattispecie in esame, di trattenimento presso il C.I.E., in quanto differente e non equiparabile alla detenzione in carcere.

2.1.- Con sentenza n. 2958 del 30 aprile 2024 la Corte d'Appello di Roma, nel contraddittorio con Op.Ko., rigettava il gravame, confermando integralmente il provvedimento impugnato.

2.1.1. - A fondamento della decisione (e per quanto ancora rileva in questa sede) la Corte territoriale - nel ritenere che il primo giudice fosse pervenuto ad un "risultato conforme" ai principi del diritto europeo, sia comunitario che convenzionale, e all'interpretazione di essi fornita dalla giurisprudenza delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo - osservava, in particolare, che:

a) attesa l'ineffettività dei rimedi della responsabilità civile dei magistrati prevista dalla legge n. 117/1988, nonché dell'equa riparazione per ingiusta detenzione ex art. 314 c.p.p., affermata in più

arresti della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) e della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), l'impugnata sentenza era immune da censure per aver il Tribunale ritenuto ammissibile l'azione risarcitoria all'esito di un'interpretazione evolutiva della responsabilità aquiliana, al fine di garantirne, in tale complessa fattispecie, la conformità rispetto all'art. 5 CEDU, così come interpretato da una consolidata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo;

b) in tale prospettiva era da considerare che, sebbene il trattenimento possa configurarsi come procedimento complesso di natura amministrativa e giudiziaria, esso costituisce modalità esecutiva dell'espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera ed è proprio quest'ultimo provvedimento il presupposto indefettibile della misura del trattenimento, nonché la fonte del potere restrittivo della libertà personale, assoggettato, conformemente a quanto previsto dall'art. 13 Cost., ad un controllo di legalità ad opera dell'autorità giudiziaria, che si esprime nei provvedimenti di convalida e di proroga del trattenimento (così anche Corte cost., sentenza n. 105/2001);

c) pertanto, le violazioni procedimentali, che riguardano il segmento del controllo giudiziario, non rilevano quali presupposti di responsabilità del singolo giudice, ma (conformemente a quanto osservato da Cass. n. 9596/2012 e da ulteriori pronunce di legittimità) determinano il venir meno del titolo della misura del trattenimento, che finisce per risolversi in un'attività materiale di privazione della libertà della persona non espressiva di alcun momento autoritativo dell'agire nell'attuazione di compiti istituzionali;

d) sicché, dell'illegittimità del procedimento di trattenimento, quand'anche dovuta alla violazione del principio del contraddittorio per la mancata fissazione dell'udienza camerale, è chiamata a rispondere la Presidenza del Consiglio dei Ministri, non avendo l'ordinamento interno garantito il rispetto di uno dei diritti fondamentali tutelati dalla CEDU;

e) a tal riguardo, la responsabilità istituzionale dello Stato viene a fondarsi sulle funzioni e sulle attribuzioni che l'ordinamento demanda all'Amministrazione dell'Interno, per la realizzazione di fini istituzionali quali la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, al cui ristabilimento è preordinata l'attività di regolazione dei flussi migratori, con la conseguenza che le violazioni verificatesi nel corso del procedimento per l'applicazione della misura del trattenimento dello straniero, ancorché afferenti al momento del controllo giudiziario, si ripercuotono necessariamente sull'attività complessiva, in cui il procedimento si articola, intesa come sequenza di atti, provvedimenti e comportamenti;

f) la misura del trattenimento, diversamente dalle misure cautelari personali, non è, infatti, richiesta né concessa dall'autorità giudiziaria e non è disposta nell'ambito di un procedimento penale, ma si svolge sotto la vigilanza ed il controllo degli organi e delle strutture del Ministero dell'Interno, per cui il trattenimento è un procedimento amministrativo, che necessita del controllo di legalità dell'autorità giudiziaria ai soli fini della sua esecutività ed effettività;

g) in tale fattispecie di responsabilità rileverebbe, dunque, la carente organizzazione del servizio giustizia, in contrasto con i principi della

CEDU e del diritto europeo, tra cui la direttiva n. 2008/115/CE (c.d. "direttiva rimpatri"), più che la colpa e/o il dolo del singolo funzionario di polizia o giudice di pace o magistrato togato;

h) peraltro, anche a voler ritenere sussistente un errore del giudice ascrivibile all'interpretazione di norme di diritto, si sarebbe dovuto considerare assorbente il rilievo per cui, essendosi il trattenimento, fondato su provvedimenti di proroga invalidi, risolto in un'ingiusta privazione della libertà personale frutto di mero arbitrio in base al diritto internazionale, al giudice nazionale era demandata la necessaria ricerca di strumenti, all'interno dell'ordinamento, idonei a rendere effettivo e concreto il diritto alla riparazione dell'ingiusta detenzione subita dallo straniero.

3.- Per la cassazione di tale sentenza hanno proposto ricorso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Questura di Bari, affidando le sorti dell'impugnazione a due motivi.

Ha resistito con controricorso Op.Ko.

4.- La decisione della causa è pervenuta a queste Sezioni Unite a seguito di ordinanza interlocutoria n. 24588 del 5 settembre 2025, emessa dalla Terza Sezione civile, ai sensi dell'art. 374 c.p.c., all'esito dell'adunanza in camera di consiglio tenuta, ex art. 380-bis.1 c.p.c., in data 4 giugno 2025, in prossimità della quale il solo controricorrente ha depositato memoria.

4.1. - La Sezione rimettente ha preliminarmente delineato il quadro normativo di riferimento, procedendo a una ricognizione sistematica della disciplina nazionale, unionale e convenzionale rilevante nel presente giudizio.

Sono stati richiamati, anzitutto, gli artt. 13 e 14 del D.Lgs. n. 286/1998, che disciplinano rispettivamente l'espulsione disposta dal prefetto e il relativo ricorso al giudice di pace, nonché il trattenimento dello straniero quando non sia possibile procedere all'immediato allontanamento, prevedendo la convalida giudiziale entro quarantotto ore, la partecipazione necessaria del difensore e la possibilità di proroga, anch'essa soggetta a controllo giurisdizionale e ricorribile per cassazione.

È stato, poi, fatto riferimento, in ambito euro-unitario, alla "direttiva rimpatri" del 2008, che stabilisce norme e procedure comuni in materia di rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali, la quale prevede agli artt. 12 e 14 talune garanzie procedurali e all'art. 15 il pronto riesame della misura del trattenimento, nonché la facoltà di proporre ricorso.

La Terza Sezione ha, quindi, richiamato l'art. 5 CEDU, che consente la privazione della libertà dello straniero ai fini del controllo dell'immigrazione soltanto se "regolare", ossia conforme alla legge nazionale e alle garanzie sostanziali e procedurali, riconoscendo tanto il diritto a un ricorso effettivo avverso la 'detenzione' illegittima quanto il diritto alla riparazione.

L'ordinanza interlocutoria si è, poi, soffermata sui principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità in ordine alla natura giuridica del trattenimento e alle garanzie del contraddittorio che devono assistere i provvedimenti giurisdizionali che lo legittimano. In particolare, sono state richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 105 del 2001 e n. 222 del 2004, con le quali si è

chiarito che il trattenimento costituisce una misura incidente sulla libertà personale, soggetta a riserva assoluta di legge e a controllo giurisdizionale, ai sensi dell'art. 13 Cost., con conseguente necessità del contraddittorio e delle garanzie difensive nel procedimento di convalida.

Quanto alla giurisprudenza di questa Corte, sono stati evocati gli arresti con i quali si è riconosciuto l'interesse dello straniero all'annullamento del provvedimento di convalida, anche ai fini risarcitori, nell'ipotesi in cui, nelle more dell'impugnazione, cessino gli effetti della misura (Cass. n. 17407/2014; Cass. n. 18322/2020).

Inoltre, si è rammentato l'orientamento secondo il quale spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulla domanda di risarcimento per 'detenzione' illegittima, nei casi in cui la richiesta di proroga del trattenimento, pur inizialmente accolta dal giudice competente, sia stata successivamente annullata con decisione irrevocabile, giacché, in tale ipotesi, la privazione della libertà si risolve in un'attività meramente materiale dell'Amministrazione, priva di valido fondamento autoritativo (Cass., S.U., n. 22788/2012).

Si è, quindi, dato conto delle pronunce che affermano la natura eccezionale e rigidamente vincolata del trattenimento, ammissibile solo nei casi e nei tempi previsti dalla legge, con obbligo di motivazione effettiva (Cass. n. 18227/2022; Cass. n. 504/2023; Cass. n. 35649/2023), e di quelle che hanno stabilito la necessaria estensione delle garanzie del contraddittorio anche al procedimento di proroga (Cass. n. 4544/2010; Cass. n. 12709/2016).

La Sezione rimettente ha, poi, rammentato la portata della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 8 novembre 2022 (resa nelle cause C-704/20 e C-39/21), nel cui ambito il trattenimento è stato qualificato come misura eccezionale, residuale e proporzionata, e di alcune decisioni della Corte EDU. In particolare, sono state richiamate la sentenza dell'8 febbraio 2011, Seferovic c. Italia, che ha riconosciuto il diritto alla riparazione in caso di trattenimento illegittimo, e la sentenza del 6 ottobre 2016, Richmond Yaw e altri c. Italia, che ha condannato l'ordinamento italiano per violazione dell'art. 5 CEDU, rilevando, da un lato, la necessità di fissare un'udienza camerale per la convalida della proroga del trattenimento dello straniero irregolare e, dall'altro, l'insufficienza dei rimedi previsti dall'ordinamento per garantire la riparazione del danno inferto alla libertà personale del soggetto trattenuto presso il C.I.E., in forza di un provvedimento di proroga invalido in quanto adottato in assenza di contraddittorio.

4.2. - All'esito di tale ricognizione, normativa e giurisprudenziale, la Terza Sezione ha, quindi, ritenuto di massima di particolare importanza la "questione di diritto complessivamente ed espressamente posta dai motivi di ricorso", ossia se "il presupposto per potersi configurare un obbligo risarcitorio è che siano stati previamente esperiti tutti i rimedi che l'ordinamento appresta avverso il provvedimento giurisdizionale che si assume foriero di danni".

La Sezione rimettente ha rilevato che su tale questione non constano precedenti specifici, né nella giurisprudenza unionale, né in quella di legittimità e la stessa presenta un chiaro e rilevante valore

nomofilattico, oltre a palesarsi suscettibile di porsi in una pluralità di giudizi.

5. - In prossimità dell'udienza pubblica, fissata per la discussione dinanzi a queste Sezioni Unite, ha depositato memoria il solo pubblico ministero, chiedendo la reiezione del ricorso.

Conclusione, questa, che, nell'esercizio della sua funzione istituzionale di compartecipe alla costruzione della nomofilachia, il pubblico ministero ha ritenuto di corredare con l'indicazione del pertinente principio di diritto in risposta al quesito formulato dall'ordinanza interlocutoria n. 24588/2025 della Terza Sezione civile, ossia: "il previo esperimento di altri strumenti rimediali previsti dall'ordinamento non costituisce una condizione di proponibilità per l'esercizio dell'azione risarcitoria, dovendo tuttavia il giudice di merito, in sede di determinazione dei danni-conseguenza, tener conto dell'inerzia del danneggiato, sì da escludere o ridimensionare il risarcimento allorché emerga che il danneggiato avrebbe, tramite quei rimedi, evitato il pregiudizio usando l'ordinaria diligenza".

5.1. - In udienza pubblica il pubblico ministero ha ribadito le conclusioni già rese nella memoria e soltanto le Amministrazioni ricorrenti, tramite gli Avvocati dello Stato indicati in epigrafe, hanno spiegato difese orali.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- I due motivi - rispettivamente rubricati "carenza assoluta di motivazione o motivazione apparente, motivazione perplessa, violazione dell'art. 132, n. 4, c.p.c., in relazione all'art. 360, comma

1, n. 4, c.p.c." e "violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 e 2059 c.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c." - sono articolati unitariamente e, per il loro tramite, le Amministrazioni ricorrenti si dolgono del fatto che il provvedimento del giudice assunto come foriero di danni avrebbe dovuto essere contestato dal danneggiato nella competente sede giurisdizionale, con il rimedio del ricorso per cassazione, che ne avrebbe consentito la verifica della legittimità.

In tal modo, al rimedio risarcitorio si sarebbe potuto fare ricorso solo che fosse stata esperita e accolta la predetta impugnazione, che avrebbe consentito di accertare e dichiarare l'illegittimità dei provvedimenti di proroga del trattenimento, disposti dal Giudice di Pace, per violazione del contraddittorio.

Le ricorrenti si dolgono del fatto che l'impugnata sentenza non abbia dato adeguatamente conto di tali rilievi e che, nel richiamare le pronunce di questa Corte nell'ambito delle ragioni a sostegno del rigetto del gravame, abbia trascurato che tali arresti giurisprudenziali sembrerebbero affermare che il necessario presupposto per potersi configurare un obbligo risarcitorio in capo all'Amministrazione sia una pronuncia giurisdizionale di annullamento del provvedimento di trattenimento, che nel caso di specie è mancata, non essendo stata essa neppure richiesta.

Si osserva, infine, che una diversa soluzione legittimerebbe la parte soccombente in qualsiasi giudizio ordinario di primo grado ad adire un diverso giudice al fine di ottenere l'accertamento dell'illegittimità della sentenza a sé sfavorevole e la conseguente condanna del

contraddittore, già risultato vittorioso nel giudizio originario, anziché proporre appello - o, come nel caso di specie, ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. - avverso il provvedimento giurisdizionale reso in quella sede.

2.- In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità dei motivi di ricorso, sollevata dal controricorrente, con la quale si deduce la novità della questione, per non essersi mai dolute le Amministrazioni ricorrenti, nel giudizio di appello, dell'inammissibilità dell'azione risarcitoria senza il previo esperimento dell'impugnazione avverso il provvedimento di proroga del trattenimento.

Tale questione è stata invero sottoposta alla Corte territoriale nell'ambito dei motivi di gravame, e segnatamente del terzo, con il quale le appellanti si dolevano dell'impossibilità di configurare una responsabilità dell'Amministrazione ex art. 2043 e dell'insussistenza di un diritto al risarcimento del danno per illegittimo trattenimento (p. 9 dell'atto di appello).

3.- Venendo, quindi, all'esame della questione di diritto rimessa a queste Sezioni Unite dalla Terza Sezione civile con l'ordinanza interlocutoria n. 24588/2025, giova anzitutto procedere ad una previa ricognizione dei tratti qualificanti dell'istituto del trattenimento dello straniero destinatario di un decreto di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera disposto dal Questore.

3.1. - Il quadro normativo di riferimento è dato dal D.Lgs. n. 286 del 1998, recante il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, come successivamente modificato dal decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, in

tema di disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione clandestina e di garanzie per i soggetti destinatari di provvedimenti di accompagnamento alla frontiera, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 2002, n. 106.

Ai sensi dell'art. 14 D.Lgs. n. 286 del 1998, il trattenimento dello straniero presso il Centro di Permanenza per il rimpatrio (già C.I.E.) è disposto qualora non sia possibile dare immediata esecuzione all'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o al respingimento, per la sussistenza di situazioni transitorie che impediscono la predisposizione del rimpatrio o l'esecuzione dell'allontanamento.

La disciplina configura il trattenimento non come misura autonoma e funzionalmente sanzionatoria, ma piuttosto come misura strumentale, funzionalmente preordinata a rendere possibile l'attuazione del provvedimento espulsivo nei tempi e nei modi previsti dalla legge, e per tali ragioni, temporalmente limitata.

In tale prospettiva, la Corte costituzionale ha qualificato il trattenimento quale "modalità organizzativa" dell'esecuzione dell'espulsione, sottolineandone la natura meramente strumentale e accessoria rispetto al provvedimento principale di allontanamento, con la conseguenza che la sua legittimità è inscindibilmente legata alla persistenza delle condizioni che ne giustificano l'adozione e il protrarsi nel tempo (Corte cost., sentenza n. 105 del 2001).

È principio ormai consolidato che il trattenimento presenti le caratteristiche tipologiche proprie di una misura restrittiva della libertà personale e che, come tale, sia soggetto, ai sensi dell'art. 13

Cost., alla riserva di legge rinforzata, la quale esige non solo una base legale certa della restrizione, ma anche la previsione di un presidio di legalità esterno, rappresentato dal controllo dell'autorità giudiziaria (c.d. garanzia dell'habeas corpus).

L'incidenza della misura sulla sfera della libertà personale, che determina la sua necessaria sottoposizione alla duplice riserva di legge e di giurisdizione, si desume dal suo connotato qualificante, emergente sul piano degli effetti pratici che il trattenimento realizza, i quali si risolvono nell'assoggettamento fisico del soggetto, che ne venga attinto, all'altrui potere e nell'immediata coercizione che lo accompagna, cui inevitabilmente si associa una mortificazione della dignità umana (Corte cost., sentenze n. 105 del 2001, n. 222 del 2004, n. 39 del 2005, n. 212 del 2023, n. 96 del 2025, n. 205 del 2025 e n. 40 del 2026).

Come evidenziato ancora dalla citata sentenza n. 105 del 2001 della Corte costituzionale, tale qualificazione non risulta elisa o contraddetta dal poter il trattenimento soddisfare anche finalità di carattere assistenziale, né dal fatto che tale misura non assuma natura punitiva in senso stretto o non sia riconducibile a un regime penitenziario. Anche quando la restrizione della libertà personale sia accompagnata da intenti di assistenza permane quella mortificazione della dignità dell'uomo, conseguenza oggettiva ed ineluttabile dell'assoggettamento fisico all'altrui potere, che costituisce indice sicuro dell'afferenza della misura alla sfera della libertà personale.

La richiamata sentenza n. 96 del 2025, riprendendo quanto già affermato dalla precedente pronuncia del 2001, ha, quindi, ribadito

che gli "interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non possono, infatti, scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani".

Ed è, quindi, una prospettiva che si apre ad un orizzonte più ampio, trovando conferma sia nell'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che nell'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, entrambe le norme declinandosi nel senso che ogni "individuo" (art. 5 CEDU) o "persona" (art. 6 CDFUE) "ha diritto alla libertà e alla sicurezza".

3.2.- Dunque, la previsione che affida al giudice la convalida del trattenimento e della sua proroga dà attuazione alla riserva di giurisdizione costituzionalmente imposta, veicolando un controllo di legalità effettivo cui la misura deve necessariamente soggiacere, affinché essa assuma una conformazione compatibile con il dettato costituzionale.

L'art. 13 Cost., infatti, è norma che "condiziona a stringenti regole procedurali le sue possibili limitazioni nei confronti di cittadini e stranieri, a garanzia contro possibili arbitri dell'autorità di pubblica sicurezza, dell'autorità giudiziaria e dello stesso legislatore" (Corte cost., sentenza n. 40 del 2026).

Tali provvedimenti costituiscono, pertanto, il titolo formale della restrizione, senza tuttavia comportare l'evaporazione della natura sostanzialmente amministrativa della misura, che costituisce il riflesso della sua derivazione, individuabile nei poteri attribuiti alle autorità di

pubblica sicurezza in funzione della tutela dell'interesse pubblico statale al controllo dei flussi migratori.

In questi termini, la convalida non elimina il fondamento della misura del trattenimento, che continua a risiedere nel decreto di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera (la cui esecuzione costituisce la causa stessa della restrizione della libertà personale), ma ne assicura la necessaria legittimazione sul piano della legalità.

Sicché, mentre il provvedimento del questore con cui viene disposto il trattenimento ne fonda la causa e, dunque, la giustificazione sul piano assiologico, veicolando l'interesse pubblico alla sua esecuzione, il provvedimento giudiziario di convalida ne assicura il fondamento sul piano della legalità, garantendone la compatibilità con i diritti fondamentali della persona attinta dalla misura.

La conformazione funzionale del trattenimento, come rilevato anche da un orientamento consolidatosi nella giurisprudenza di merito e puntualmente valorizzato nella motivazione della Corte territoriale, ne rivela, dunque, la natura amministrativa in ragione dell'interesse che esso è chiamato a soddisfare, ossia l'attuazione del decreto di espulsione, il quale costituisce, alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale, la "causa immediata della limitazione della libertà personale dello straniero e, al contempo, il fondamento della successiva misura del trattenimento" (Corte cost., sentenza n. 105 del 2001).

La natura fondamentalmente e ontologicamente amministrativa del trattenimento è stata, peraltro, valorizzata anche recentemente dal Giudice delle leggi con la sentenza 39 del 2025, con cui si è affermato

che al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento, di competenza di questa Corte ai sensi dell'art. 14, comma 6, del D.Lgs. n. 286 del 1998, è consustanziale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto. Sicché, il sindacato che si esplica in tale sede può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità dell'adozione della misura restrittiva.

Emerge, dunque, un legame inscindibile tra momento amministrativo e momento giurisdizionale, poiché entrambi convergono nell'ambito di un'unica procedura funzionalmente amministrativa; tale convergenza consente di ricondurre il perseguimento dell'interesse pubblico alla gestione dei flussi migratori entro i binari del rispetto dei diritti fondamentali della persona trattenuta.

3.3.- È, quindi, per tale ragione che il segmento giudiziario dell'articolata procedura amministrativa su cui la misura si innesta è assistito dalle garanzie proprie del diritto di difesa e del contraddittorio, che costituiscono presìdi essenziali di legalità, in quanto strumenti idonei a rendere effettivo il controllo del giudice e, conseguentemente, ad assicurare il rispetto della libertà personale che tale controllo è chiamato a tutelare.

Il contraddittorio, infatti, non rappresenta soltanto un principio cardine del giusto processo, ma anche un solido presidio quando venga in rilievo una misura incidente sulla libertà personale, poiché garantisce che la relativa compressione avvenga nel rispetto dei principi di legalità, necessità e proporzionalità.

Tale garanzia si declina e si specifica nelle previsioni di cui all'art. 14, comma 4, del D.Lgs. n. 286 del 1998. In particolare, la norma

prescrive la tempestiva comunicazione dell'udienza di convalida allo straniero, la partecipazione obbligatoria del difensore e la presenza dello straniero stesso durante l'udienza.

In tali prescrizioni si invera il principio del contraddittorio, poiché per il loro tramite si consente allo straniero di interloquire attivamente davanti al giudice prima della conferma della misura: in tal modo, la limitazione della libertà personale non si riduce ad un mero controllo formale o cartolare, ma si fonda su un effettivo esame partecipato.

Proprio nella prospettiva di garantire al diritto al contraddittorio centralità ed effettività nell'ambito della procedura di convalida del trattenimento, in linea con il ruolo fondamentale che esso assume nel sistema delle garanzie tratteggiato dalla Costituzione, si è iscritta la pronuncia con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5, del D.Lgs. n. 286 del 1998 nella parte in cui non prevedeva che il giudizio di convalida si svolgesse in contraddittorio, con tutte le garanzie della difesa, prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera (Corte cost., sentenza n. 222 del 2004).

Il Giudice delle leggi, con tale decisione, ha affermato che la legittimità della 'detenzione' dello straniero deve fondarsi su un provvedimento adottato nel rispetto del principio del contraddittorio (audiatur et altera pars), non potendo il controllo svolto dall'autorità giudiziaria in sede di convalida degradare a verifica puramente cartolare inaudita altera parte.

In altri termini, la convalida giudiziaria non deve scadere in un adempimento burocratico, in un mero simulacro dell'attuazione della

riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost., ma deve rappresentare un effettivo filtro di legittimità, il cui funzionamento, pertanto, passa necessariamente attraverso le garanzie del contraddittorio, affinché esso possa ritenersi coerente con il sostrato assiologico su cui tale riserva si fonda.

3.4. - Tuttavia, la necessità del contraddittorio, quale momento fondamentale del giudizio, non è stata sempre adeguatamente tenuta in considerazione dal legislatore negli interventi normativi che hanno riguardato l'art. 14 D.Lgs. 286/1998. Esemplificativamente, deve segnalarsi che la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 39 del 2025, ha evidenziato un vulnus della disciplina prevista dal comma 6 del citato art. 14, come modificato dal decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187), dichiarando illegittima detta norma per violazione degli artt. 3 e 24 Cost. giacché essa imponeva la decisione in camera di consiglio senza intervento delle parti nel giudizio di cassazione sulla convalida del trattenimento dello straniero, richiamando un modulo procedurale in materia di mandato d'arresto europeo consensuale. La Corte costituzionale ha ritenuto tale modello irragionevole e inidoneo a garantire il contraddittorio e il diritto di difesa, data la diversa natura del giudizio sul trattenimento.

3.5.- Del resto, non può non rilevarsi che tra le criticità che il dettato normativo presenta rispetto alle garanzie del contraddittorio è da ascrivere l'assenza di una espressa previsione normativa che estenda le disposizioni con le quali si dà attuazione al contraddittorio nell'ambito del procedimento di convalida del trattenimento anche al

procedimento per la sua eventuale proroga, istituto che viene in rilievo proprio nel caso oggetto del presente giudizio.

L'art. 14 del D.Lgs. n. 286/1998, né nella formulazione vigente ratione temporis all'epoca dei fatti di causa, né in quella attuale - aggiornata a seguito delle modifiche introdotte da vari interventi legislativi (decreto-legge n. 130/2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 173/2020; decreto-legge n. 20/2023, convertito, con modificazioni, nella legge n. 50/2023; decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, nella legge n. 187/2024; decreto-legge n. 37/2025, convertito, con modificazioni, nella L. n. 75/2025) - ha provveduto a colmare tale lacuna.

Malgrado ciò, la centralità e l'effettività della garanzia del contraddittorio sono state affermate in via interpretativa dalla giurisprudenza, che ne ha esteso l'operatività all'adozione di tutti i provvedimenti idonei a legittimare il trattenimento, nei diversi segmenti temporali lungo i quali la misura si svolge.

È in questa prospettiva, infatti, che Cass. n. 4544/2010 ha ritenuto necessaria e doverosa la trasposizione delle garanzie del contraddittorio anche in sede di proroga del trattenimento, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, commi 5 e 6, D.Lgs. 286/1998.

Tale estensione costituisce, infatti, il portato logico e assiologico del rinnovamento della restrizione della libertà personale conseguente al protrarsi oltre i limiti legali di stabilità degli effetti del provvedimento giudiziario originario.

Se la legittimità originaria della 'detenzione' dello straniero deve fondarsi su un provvedimento adottato nel rispetto del principio del contraddittorio, i cui effetti sono fisiologicamente limitati nel tempo in coerenza con la natura temporanea del trattenimento - quale misura strumentale all'esecuzione del decreto di espulsione -, ne consegue che il medesimo principio deve informare anche tutti i successivi provvedimenti giudiziari che ne consentono la prosecuzione.

Tali provvedimenti, destinati a operare rebus sic stantibus, poiché anch'essi caratterizzati da una durata temporalmente circoscritta, non si limitano a protrarre automaticamente gli effetti dell'atto originario, ma costituiscono autonomi titoli di legittimazione della misura, la cui adozione deve pertanto essere assistita da un effettivo contraddittorio.

In quest'ottica, la prosecuzione della restrizione della libertà personale oltre l'orizzonte temporale di estensione degli effetti del provvedimento giudiziario, che ne abbia in un primo momento accertato la legalità, presuppone il rinnovamento del controllo giurisdizionale e delle garanzie procedimentali che lo assistono, assicurando che ciascun segmento del trattenimento sia sottoposto a un vaglio di legalità sostanziale e non meramente cartolare.

Il controllo di legalità di una misura incidente sulla libertà personale non può, infatti, attenuare il proprio rigore per il solo fatto che i presupposti iniziali siano stati una volta accertati, né può ritenersi esaurito nel momento genetico di adozione della misura (Cass. n. 4554/2010).

Al contrario, l'effettività della garanzia implica che essa sia immanente al trattenimento lungo l'intero arco temporale del suo svolgimento, investendo tutti i provvedimenti giurisdizionali che ne scandiscono la durata. Ciò è tanto più vero se si considera che la legittimità della misura deve essere costantemente verificata anche alla luce di sopravvenienze rilevanti e del perdurante rispetto dei canoni di necessità e proporzionalità (principi più volte affermati dalla CGUE: sentenza del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, relativa al trattenimento nell'ambito della "direttiva rimpatri"; sentenze del 14 settembre 2017, K., C-18/16, nonché del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Foigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, sentenza del 15 febbraio 2016, N., C-601/15 PPU, relative al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale).

Ne consegue che il contraddittorio non può essere concepito come una garanzia esauribile una tantum, ma deve necessariamente accompagnare il trattenimento per tutta la durata del suo protrarsi, quale presidio imprescindibile della legalità della restrizione della libertà personale.

Per tali ragioni, costituisce oggi principio consolidato quello in base al quale in tema di procedimento per la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 286/1998, le garanzie del contraddittorio, consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato, trovano applicazione - a pena di nullità del provvedimento che ciò nonostante abbia autorizzato la proroga -

senza che sia necessaria la richiesta del trattenuto di essere sentito (tra le altre: Cass. n. 4961/2023).

Siffatta opzione ermeneutica è imposta, peraltro, anche dai principi fondamentali della CEDU, come chiarito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza del 6 ottobre 2016, Richmond Yaw e altri c. Italia, che ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 5 CEDU nel caso - oggetto di quel giudizio - in cui la proroga del trattenimento degli stranieri irregolari era stata disposta "senza informare gli interessati né il loro avvocato, senza tenere udienze e senza rispettare i principi già stabiliti dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione nel 2002 e nel 2004", dando risalto al fatto che "la giurisprudenza interna era già chiara nel 2002 circa la necessità di rispettare il principio del contraddittorio anche in caso di proroga di una misura di detenzione".

Nell'occasione, dunque, la Corte di Strasburgo ha affermato che "l'omessa convocazione degli interessati e del loro avvocato e l'omessa fissazione di una udienza" costituiscono una "irregolarità grave e manifesta" ai sensi della giurisprudenza convenzionale.

3.6. - Giova, inoltre, osservare come la tendenza ad affermare l'identità delle garanzie tra i procedimenti di convalida e quelli di proroga non si sia limitata all'ambito della tutela del contraddittorio, ma abbia assunto una vocazione generalizzante, traducendosi nell'estensione al procedimento di proroga di ulteriori essenziali presidi di legalità, già previsti per la convalida, come emerge da numerosi arresti della giurisprudenza di questa Corte.

Tali garanzie, pur non espressamente previste dalla legge per il procedimento di proroga, appaiono comunque necessarie in forza dei principi costituzionali e sovranazionali.

Considerata, infatti, la natura del trattenimento dello straniero quale misura incidente sulla libertà personale, si è affermato che ogni provvedimento giurisdizionale che ne legittimi il protrarsi debba essere adottato esclusivamente in presenza dei presupposti giustificativi tassativamente previsti dalla legge e nel rispetto di una scansione temporale rigidamente predeterminata.

Si è, quindi, rilevato che, in ragione del rango costituzionale e della natura inviolabile del diritto inciso, tutti i provvedimenti che ne autorizzino la compressione siano assoggettati ai rigorosi limiti imposti dall'art. 13 Cost.

In questa prospettiva, anche con riferimento alla proroga del trattenimento, analogamente a quanto previsto per il provvedimento di convalida, l'autorità amministrativa è priva di qualsiasi potere discrezionale ed entro i medesimi stringenti confini deve essere esercitato il controllo giurisdizionale.

Sicché, non possono essere autorizzate proroghe che non siano strettamente ancorate ai limiti temporali e alle condizioni espressamente stabilite dal legislatore e il provvedimento giudiziale di proroga del trattenimento deve dar conto dell'accertamento in concreto della sussistenza dei presupposti posti a fondamento della richiesta amministrativa, nonché della loro effettiva congruenza rispetto alla finalità di rendere possibile il rimpatrio dello straniero,

attraverso una motivazione puntuale e non meramente apparente (Cass. n. 18748/2015; Cass. n. 6064/2019; Cass. n. 18227/2022).

3.7. - Deve, inoltre, osservarsi che, di recente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 96 del 2025, ha ravvisato un vulnus nell'intera disciplina prevista dall'art. 14, comma 2, del D.Lgs. n. 286 del 1998, in relazione alla riserva assoluta di legge.

Con detta sentenza si è rilevato, tra l'altro, come la disposizione censurata risulti inidonea a definire con sufficiente determinatezza i "modi" della restrizione della libertà personale, come richiesto dall'art. 13 Cost., mancando di individuare in maniera puntuale i diritti spettanti alle persone trattenute nel periodo - potenzialmente non breve - in cui sono private della libertà personale e rimettendo la relativa disciplina quasi integralmente a fonti regolamentari e a provvedimenti amministrativi caratterizzati da ampia discrezionalità.

Sicché, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente in relazione agli artt. 13, comma secondo, e 117 Cost., quest'ultimo parametro in riferimento all'art. 5 CEDU, la Corte costituzionale ha, nondimeno, rivolto un monito al legislatore, evidenziandone il dovere ineludibile di adottare una disciplina organica e compiuta, idonea ad assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona trattenuta (garanzie, queste ultime, che la successiva sentenza n. 40 del 2026 ha ribadito dover essere necessariamente salvaguardate dal legislatore nel rivedere la disciplina del D.Lgs. n. 142/2015 al fine di perseguire l'obiettivo, "del tutto legittimo", di "evitare che la mera presentazione di una domanda di protezione internazionale da parte

di uno straniero comporti automaticamente il venir meno del suo trattenimento in vista dell'esecuzione dell'espulsione").

3.8.- Si rende necessaria un'ulteriore precisazione quanto ai caratteri che connotano i provvedimenti giudiziari su cui si fonda la misura del trattenimento dello straniero.

Come già evidenziato, i provvedimenti di convalida e di proroga non possono che essere adottati rebus sic stantibus, in ragione della natura ontologicamente temporanea del trattenimento e delle possibili sopravvenienze fattuali o giuridiche che possono intervenire nel corso della sua esecuzione; ne discende, pertanto, la necessaria e costante rivedibilità della misura.

La costante rivedibilità della misura, durante tutto il periodo in cui essa continua a spiegare i propri effetti, trova peraltro un fondamento esplicito nella normativa euro-unitaria, che prevede che il trattenimento sia suscettibile di riesame da parte dell'autorità amministrativa ovvero dell'autorità giudiziaria.

In particolare, l'art. 15 della direttiva 2008/115/CE, norma self-executing (in tal senso si vedano le sentenze della CGUE del 28 aprile 2011, El Dridi, in C-61/11 PPU e del 5 giugno 2014, Mahdi, in C-146/14 PPU), stabilisce che "in ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli, su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio; nel caso di periodi di trattenimento prolungati, il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria" (cfr. anche CGUE, 8 novembre 2022, C., B. e X., in C-704/20 e C-39/21).

La richiesta di riesame può essere proposta, in ogni tempo, nelle forme del procedimento camerale di cui all'art. 737 c.p.c. e il giudice è tenuto a fissare l'udienza di comparizione delle parti, salvo che, con provvedimento specificamente e adeguatamente motivato, ritenga superflua tale attività alla luce dell'istruttoria già espletata; in tal caso, il giudice deve comunque assegnare alle parti un termine per il deposito di memorie scritte, al fine di garantire la piena ed effettiva esplicazione del contraddittorio (Cass. n. 2459/2021).

Giova, infatti, sottolineare che anche il controllo effettuato in sede di riesame della misura debba essere presidiato dalle garanzie in cui si invera il diritto al contraddittorio, assicurando il diritto di difesa dello straniero (Cass. n. 27076/2019).

La disciplina del riesame del trattenimento rivela l'ontologica instabilità dei provvedimenti che ne legittimano l'esecuzione. La fisiologica rivedibilità della misura determina che la valutazione giudiziaria di legalità della stessa non sia suscettibile di cristallizzarsi e di assumere il carattere della definitività.

Siffatta connotazione trova fondamento su un duplice piano: da un lato, su un versante assiologico, strettamente connesso alla tutela di diritti fondamentali; dall'altro, sul piano strutturale e funzionale del trattenimento.

Quanto al primo profilo, l'effettività delle garanzie, che l'ordinamento appresta al soggetto che venga attinto da una misura che impatti su diritti fondamentali della persona di rilevanza costituzionale e sovranazionale, passa necessariamente attraverso la possibilità di

verificarne in qualsiasi momento, durante tutto il corso del suo svolgimento, la legittimità, nonché l'attualità dei relativi presupposti.

Quanto al secondo profilo, la misura del trattenimento è strutturalmente temporanea, poiché funzionalmente preordinata all'esecuzione del decreto di espulsione che non possa essere eseguito immediatamente.

3.8.1.- La precarietà della tenuta dei provvedimenti che incidono sul trattenimento e sulla sua durata ne rivela, dunque, la natura cautelare.

Alla luce di tali considerazioni, i provvedimenti di convalida e di proroga del trattenimento non sono idonei al giudicato, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, peraltro di recente riaffermato dalla già citata pronuncia della Corte costituzionale (Corte cost., sentenza n. 39 del 2025).

Ancorché questi provvedimenti siano impugnabili attraverso il ricorso per cassazione, la loro intrinseca instabilità non consente di ritenere che la mancata impugnazione ne precluda la rivedibilità.

Il rimedio del ricorso per cassazione, previsto dall'art. 14, comma 6, del D.Lgs. n. 286 del 1998 è espressione, infatti, della garanzia costituzionale offerta a tutela della libertà personale, rientrando il sindacato di questa Corte nella previsione dell'art. 111, comma settimo, Cost., il quale verte, come tale, su provvedimenti che incidono sulla libertà personale, non rilevando, di per sé, che abbiano natura decisoria (Cass. n. 3843/2025).

Dalla natura cautelare, precaria e non decisoria del provvedimento di trattenimento sono evincibili due corollari: l'uno concernente

l'ampiezza del sindacato di questa Corte in sede di impugnazione del provvedimento di convalida o di proroga, l'altro sulle conseguenze sul giudizio di riesame della mancata proposizione dell'impugnazione o di suo rigetto.

Il primo corollario si ricava dalla già richiamata sentenza 39 del 2025 della Corte costituzionale, in cui si è affermato che il sindacato della Corte di cassazione non si esercita su un potere decisorio in senso proprio, ma si sostanzia nella verifica della regolarità e della legittimità della misura, estendendosi al potere amministrativo che ne costituisce il fondamento originario al fine di garantire che l'incisione sulla libertà personale avvenga nel rispetto dei principi costituzionali e convenzionali.

Il secondo corollario, tratteggiato da uno stabile orientamento della giurisprudenza di questa Corte, è relativo all'ammissibilità dell'istanza di riesame del trattenimento anche in seguito al precedente rigetto di analoga istanza ovvero in caso di mancata impugnazione del provvedimento di convalida o di proroga, o di rigetto dell'impugnazione se proposta, non trovando applicazione in materia il principio del ne bis in idem.

L'inapplicabilità del divieto di bis in idem costituisce il logico postulato della natura cautelare dei provvedimenti che incidono sul trattenimento e del sindacato giurisdizionale ivi incorporato, non idoneo a determinare la formazione del giudicato (tra le molte: Cass. n. 27076/2019; Cass. n. 24721/2021; Cass. n. 29152/2022; Cass. n. 3843/2025; Cass. n. 14340/2025; Cass. pen. n. 25549/2025; Cass. pen. 32342/2025).

4.- È, dunque, alla luce di questa più ampia ricognizione che trovano maturazione le coordinate interpretative per la soluzione della questione di diritto rimessa alla decisione di queste Sezioni Unite.

4.1.- Giova, anzitutto, puntualizzare che, come evidenziato anche dalla difesa delle Amministrazioni ricorrenti, la fattispecie in esame non è sussumibile nell'ambito della disciplina della responsabilità civile dei magistrati dettata dalla legge n. 117 del 1988.

Ciò per una pluralità di ragioni.

4.1.1.- Come già rilevato dai giudici di merito, la restrizione della libertà personale che viene in rilievo nel caso oggetto del presente giudizio rientra nell'ambito applicativo dell'art. 5 CEDU, il quale, al par. 1, lett. f), consente la privazione della libertà personale solo in via eccezionale e in presenza di presupposti rigorosamente tipizzati, nei casi di arresto o di detenzione regolari di una persona, finalizzati a impedirne l'ingresso illegale nel territorio dello Stato, ovvero disposti nei confronti di soggetti nei cui riguardi sia pendente un procedimento di espulsione o di estradizione.

In tale contesto, il rimedio riparatorio risarcitorio che si basa sulla disciplina della responsabilità civile dei magistrati è stato ritenuto inadeguato rispetto alle garanzie di riparazione del danno che la Convenzione mira ad assicurare al soggetto attinto da una lesione della libertà personale. La Corte di Strasburgo ne ha infatti rilevato, in più occasioni, l'ineffettività, giudicandolo inidoneo a offrire le garanzie di tutela consustanziali al modello rimediale delineato dall'art. 5, par. 5, CEDU, ai fini della riparazione dei pregiudizi inferti al diritto inviolabile alla libertà personale quando la lesione tragga origine da

un provvedimento nazionale (cfr. sentenze: Richmond c. Italia del 6 ottobre 2016; Zeciri c. Italia del 4 agosto 2005; nonché, più di recente, Cramesteter c. Italia del 6 giugno 2024, in tema di limitazione della libertà personale derivante dall'applicazione di una misura di sicurezza personale).

Conformemente a un orientamento consolidato della Corte EDU (cfr. sentenze: Ciulla c. Italia del 22 febbraio 1989; Sakik e altri c. Turchia del 26 novembre 1997) l'effettivo godimento del diritto alla riparazione in relazione a privazioni della libertà personale effettuate in violazione dei paragrafi 1, 2, 3 o 4 dell'art. 5 CEDU deve essere garantito con un grado di certezza sufficiente in attuazione del par. 5 dello stesso articolo, in forza del quale "ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione".

Tale riparazione, inoltre, deve risultare accessibile non solo in astratto, ma anche in concreto, dovendo essere assicurata tanto sul piano teorico, quanto su quello pratico (Chitayev e Chitayev c. Russia del 18 gennaio 2007; Dubovik c. Ucraina del 15 ottobre 2009).

La violazione del diritto al contraddittorio, pertanto, inficia la regolarità formale e sostanziale della 'detenzione' amministrativa, dando luogo ad una privazione arbitraria della libertà personale, rilevante ai sensi dell'art. 5, par. 3, CEDU.

Come detto, la giurisprudenza della Corte EDU ha più volte affermato l'ineffettività del rimedio dell'azione di responsabilità civile dei magistrati per reagire a privazioni arbitrarie della libertà personale e ciò sul presupposto che esso, per come la fattispecie è

normativamente strutturata, non offra sufficienti garanzie di accessibilità.

Tale valutazione si è fondata, in particolare, sul gravoso onere probatorio imposto dalla disciplina nazionale al soggetto che assuma di aver subito un pregiudizio in conseguenza dell'esercizio di funzioni giudiziarie.

La legge n. 117/1988, infatti, richiede al danneggiato, che intenda far valere la pretesa risarcitoria nei confronti dello Stato, la dimostrazione di un coefficiente di imputazione soggettiva dell'illecito, riferibile alla condotta del singolo magistrato, di intensità "rafforzata", declinato nei termini del dolo o della colpa grave. Inoltre, si è evidenziato che l'esperimento dell'azione risarcitoria è ulteriormente limitato sotto il profilo oggettivo, atteso che dall'area dell'illecito è esclusa la lesione derivante dall'attività di interpretazione delle norme di diritto.

Ne consegue che l'accessibilità in concreto di tale rimedio risulta incerta e, come tale, inidonea a soddisfare le esigenze di effettività richieste dalla Convenzione in materia di riparazione per illegittime privazioni della libertà personale

4.1.2.- Anche la natura della misura del trattenimento, i cui tratti qualificanti sono stati in precedenza illustrati, rendono incongruo, nella specie, il riferimento alla disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati.

Le caratteristiche proprie della anzidetta misura ne rivelano, come già evidenziato, la sostanziale natura amministrativa, sebbene la procedura per la sua adozione presenti una fisionomia peculiare.

Al suo interno confluiscono, infatti, un'attività amministrativa, che determina l'instaurazione originaria del trattenimento - che si invera nel decreto del Questore - e ne sorregge assiologicamente il perdurare, e un'attività giurisdizionale di controllo di legalità, che ne legittima gli effetti nei limitati contesti temporali in cui si svolge, attraverso i provvedimenti di convalida e di proroga, che vengono a costituire formalmente il titolo della misura.

Nonostante tale articolazione, il trattenimento conserva la propria causa amministrativa e la relativa procedura si configura come funzionalmente unitaria. Essa è infatti preordinata al soddisfacimento di un interesse strumentale, di natura amministrativa, consistente nel consentire la futura esecuzione del provvedimento di espulsione, nonché di un interesse finale, parimenti amministrativo, identificabile nell'interesse dello Stato al controllo dei flussi migratori.

Pertanto, l'attività del singolo giudice non può essere disgiunta dal più ampio contesto procedurale in cui si inscrive. Sicché, un vizio che determini l'invalidità del provvedimento di convalida o di proroga rileva per la sua più ampia portata, giacché travolge l'intera procedura, facendo venir meno il titolo formale della misura e incidendo sulla legittimità della 'detenzione'.

L'illegittimità della lesione della libertà personale, infatti, scaturisce dalla sua sopravvenuta arbitrarietà in conseguenza dell'invalidità del fondamento di legittimazione.

Il difetto di contraddittorio si inscrive tra i vizi radicali del provvedimento giudiziale e della procedura complessivamente considerata, determinando la nullità titolo del trattenimento e,

dunque, facendo venir meno il presidio di legalità dell'attività amministrativa, che degrada ad attività materiale e arbitraria (Cass. n. 9596/2012; Cass. n. 22788/2012).

Ne consegue che l'illegittimità del provvedimento giurisdizionale non assume rilievo ex se, ma in ragione della portata degli effetti che esso produce nell'ambito della procedura complessiva in cui si inserisce, alla luce del ruolo che il segmento giudiziario riveste nell'economia generale di tale procedimento su cui la misura del trattenimento si fonda.

In definitiva, il vizio che infici radicalmente uno dei segmenti del procedimento, pur affidati ad autorità diverse e preposte all'esercizio di funzioni distinte - e, in particolare, il mancato rispetto del contraddittorio - si riverbera sull'intera sequenza procedimentale, privando di validità il titolo del trattenimento e facendo venir meno la copertura di legalità richiesta dall'art. 13 Cost. e dall'art. 5 CEDU.

Pertanto, la responsabilità dello Stato non può essere ricondotta all'attività del giudice isolatamente considerata, bensì al funzionamento complessivo di una procedura che, pur articolandosi in segmenti formalmente distinti, è unitaria sotto il profilo funzionale ed effettuale, in quanto preordinata alla realizzazione della misura e alla produzione dell'effetto restrittivo ad essa connesso.

Un vizio della procedura di consistenza tale da rendere il trattenimento irregolare sino a determinarne l'illegalità della 'detenzione', quale che sia il segmento in cui esso trovi la propria genesi, comporta la trasformazione della misura in una privazione

arbitraria della libertà personale, imputabile allo Stato quale apparato unitario.

Sicché lo Stato è chiamato a rispondere non per l'attività del giudice atomisticamente considerata, bensì per il vizio della procedura nel suo complesso, ancorché esso si manifesti nel segmento giudiziale.

5. - Le complessive considerazioni che precedono corroborano il principio di diritto che queste Sezioni Unite intendono enunciare e che, sin d'ora, può essere sintetizzato nei termini che seguono: il previo esercizio dell'azione impugnatoria volta alla caducazione del provvedimento giudiziale di proroga del trattenimento non costituisce condizione di ammissibilità dell'azione risarcitoria proposta nei confronti dello Stato ai fini del ristoro del danno patito per la già sofferta privazione della libertà.

5.1.- La soluzione contraria, infatti, si porrebbe in palese contrasto con il sistema di garanzie integrato delineato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con l'interpretazione che di esso ha consegnato la Corte di Strasburgo.

I rimedi sono contemplati dall'art. 5 CEDU: in particolare, "il diritto di far esaminare da un Tribunale la legalità della detenzione" è previsto dal par. 4, secondo cui "Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare ricorso ad un Tribunale, affinché questo decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima"; il diritto ad ottenere la riparazione del pregiudizio sofferto in conseguenza dell'illegittima privazione della libertà personale è, come

detto in precedenza, oggetto della previsione di cui al successivo par. 5.

Il sistema rimediale così articolato annovera, quindi, sia l'azione, preventiva, volta ad ottenere la caducazione della misura, che quella, risarcitoria, per la riparazione dei danni ad essa conseguenti, quali strumenti di tutela distinti, ma complementari, che operano su piani distinti, come affermato in più occasioni dalla Corte di Strasburgo (sentenze: Wloch c. Polonia del 19 ottobre 2000; Delijorgji c. Albania del 28 aprile 2015; Ulisei Grosu c. Romania del 22 marzo 2016; Richmond Yaw e altri c. Italia del 6 ottobre 2016).

Sicché, l'effettività di un ricorso che investe la legittimità di una privazione della libertà si misura sulla idoneità dello stesso di offrire al proponente "una prospettiva di cessazione della privazione della libertà contestata" (Corte EDU, sentenza Mustafa Avci c. Turchia del 23 maggio 2017), non potendo reputarsi effettivo il rimedio che, in costanza della privazione della libertà, non consenta di ottenere la liberazione dell'interessato (Corte EDU: Grande Camera, sentenza Selahattin Demirtas c. Turchia del 22 dicembre 2020; Grande Camera, Mansouri c. Italia del 29 aprile 2025; ancor più di recente sentenza HD c. Italia del 9 aprile 2026, che richiama proprio la sentenza Mansouri appena citata e che, ai fini dell'effettività della tutela, richiede anche uno svolgimento tempestivo del procedimento di controllo della legittimità della misura di 'detenzione': parr. da 74 a 76).

Allorquando, però, lo stato di privazione della libertà è cessato, l'effettività del ricorso si rinviene, in linea di principio, in "un'azione

risarcitoria che possa portare al riconoscimento della violazione dedotta e di un'indennità" (Corte EDU: sentenza Selahattin Demirtas c. Turchia, citata; analogamente sentenze Mansouri e HD, citate).

In questo quadro, il ricorso per cassazione (ossia il rimedio impugnatorio disciplinato dall'ordinamento) e l'azione risarcitoria appaiono, per l'appunto, strumenti distinti, sebbene complementari (Corte EDU: sentenze Mansouri e HD, citate), tali da costituire un apparato rimediale la cui efficacia si apprezza proprio nella loro reciproca integrazione: il primo funzionale a garantire, in linea preventiva, la legalità della 'detenzione' del soggetto ancora trattenuto, il secondo a riparare, in funzione compensativa, le conseguenze derivanti da una consumata violazione dei diritti fondamentali, assicurando la pienezza, l'effettività e la completezza della tutela della libertà personale, della quale si presta ad essere presidio esterno.

L'introduzione in via interpretativa di una condizione di ammissibilità del previo esperimento dell'azione impugnatoria rispetto all'azione risarcitoria proposta da chi abbia già sofferto della privazione della libertà personale svilirebbe la portata di quest'ultimo rimedio, degradandolo a rimedio supplementare e, comunque, dipendente e accessorio rispetto a quello impugnatorio. Pertanto, il rimedio risarcitorio non sarebbe più in grado di rispondere adeguatamente alle istanze di effettività che la Convenzione impone.

Una simile soluzione si porrebbe in contrasto con i principi riconosciuti non solo dal diritto della Convenzione, ma anche dal diritto eurounitario, poiché l'introduzione in via meramente interpretativa di

un limite all'esercizio dell'azione risarcitoria - quale il preventivo esperimento dei rimedi giurisdizionali, non previsto dalla legge - finirebbe per comprimere in modo ingiustificato il diritto a un ricorso effettivo, garantito dall'art. 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e valorizzato sia dalla giurisprudenza della Corte EDU (sentenze Mansouri e HD, citate), che dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (da ultimo, sentenza 4 settembre 2025, GB, in C-313/25; ma anche sentenza 31 giugno 2006, Traghetti del Mediterraneo Spa, in liquidazione, in C-173/03).

Si istituirebbe, in tal modo, una tutela della libertà personale non più universale, ma soggettivamente variabile in funzione delle iniziative processuali del soggetto che ne è privato.

In siffatta prospettiva si presta, quindi, ad assumere un rilievo affatto significativo la circostanza per cui la sentenza impugnata in questa sede (n. 2958/2024 della Corte di appello di Roma) sia tra le pronunce richiamate nella citata decisione della Corte EDU Mansouri c. Italia, le quali "in applicazione dell'articolo 2043 del codice civile, dopo aver riconosciuto l'esistenza di situazioni di privazione della libertà illegittime, avevano condannato il Ministero dell'Interno a risarcire i ricorrenti per i danni morali che questi ultimi avevano subìto".

Ed è assai indicativo che la Corte di Strasburgo abbia evidenziato, in termini di rispondenza al principio di effettività della tutela e delle garanzie riconosciute dalle fonti sovranazionali, che, anche nella causa decisa dall'anzidetta sentenza n. 2958/2024, "la corte di appello di Roma non si è limitata... ad accordare dei risarcimenti per violazioni previamente accertate da altri organi giurisdizionali: essa stessa ha

ammesso, dopo aver esaminato le circostanze di causa, che gli interessati erano stati vittime di violazioni del loro diritto alla libertà personale, rinviando peraltro esplicitamente all'articolo 5 della Convenzione e alla giurisprudenza pertinente della Corte (di Strasburgo)".

Tale orientamento rinviene chiara conferma nella citata sentenza HD c. Italia, ivi ribadendosi e precisandosi che - al fine di consentire al giudice nazionale, investito della cognizione dell'azione ex art. 2043 c.c. da parte di soggetto non più trattenuto al momento della domanda giudiziale di danno, di riconoscere il richiesto risarcimento per una violazione dell'art. 5 CEDU - il rimedio compensativo azionato si presta ad essere funzionale non solo a chiarire se il caso possa configurarsi come di privazione della libertà, ma, in particolare, ad esaminare proprio la legittimità della presunta privazione della libertà (cfr. par. 44: "...the Court held that, on one hand, the compensatory remedy under Article 2043 of the Civil Code enabled domestic courts not only to clarify whether the circumstances of a case amounted to a deprivation of liberty but also to scrutinise the lawfulness of the alleged deprivation of liberty and, if appropriate, compensate the applicant in the event of their finding a violation of Article 5 of the Convention (see Mansouri, cited above, par. 100). In Mansouri, given that the deprivation of liberty had already come to an end when he had lodged his application, the Court also considered that the characteristics of such remedy were sufficient to meet the requirements of its case-law for the purposes of Article 35 par. 1 of the Convention (ibid., par. 101)....")).

6. - Deve osservarsi, inoltre, che nell'ordinamento non si rinvengono limiti all'ammissibilità dell'azione risarcitoria proposta senza il previo esperimento dell'impugnazione del provvedimento lesivo, se non nel ristretto ambito della responsabilità civile dei magistrati.

L'art. 4, comma 2, della L. 13 aprile 1988, n. 117, nell'affermare la pregiudizialità del giudizio impugnatorio avverso il provvedimento del giudice che si assuma causativo di danni, prevede una clausola di ammissibilità dell'azione risarcitoria che costituisce una declinazione "rafforzata" del dovere di collaborazione diligente nell'evitare il danno.

In tal senso si è orientata, di recente, Cass. n. 33241/2025, secondo cui "la ratio del carattere sussidiario dell'azione va ravvisata nel fatto che l'eliminazione del provvedimento assicura una forma di risarcimento in forma specifica e che il suddetto onere costituisce una specificazione della regola generale secondo cui non sono risarcibili i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza".

Secondo un consolidato orientamento di questa Corte, si tratta di una clausola di stretta interpretazione. La disposizione citata, nel subordinare l'ammissibilità dell'azione risarcitoria contro lo Stato al previo esperimento dei mezzi ordinari di impugnazione o degli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari o sommari, esprime il carattere sussidiario della tutela risarcitoria rispetto ai rimedi endoprocessuali, in un contesto in cui il danno può essere evitato attraverso la rimozione del provvedimento asseritamente lesivo, consentendo il ricorso al risarcimento solo nella misura in cui tale rimozione non sia idonea a eliminare integralmente il danno.

La giustificazione di tale previsione, infatti, risiede nell'esigenza di evitare che l'azione risarcitoria venga utilizzata in funzione sostitutiva dei rimedi processuali ordinariamente predisposti dall'ordinamento.

Tuttavia, nell'ambito specifico qui considerato l'introduzione per via interpretativa di una clausola di sussidiarietà dell'azione risarcitoria rispetto all'azione impugnatoria a monte del provvedimento lesivo non sarebbe in grado di rispondere alla ratio che giustifica la sussidiarietà nel caso di responsabilità civile del magistrato.

In quella sede, infatti, la previsione è funzionale ad eludere il rischio di un uso strumentale dell'azione risarcitoria, allorché la principale fonte di riparazione del danno sia la rimozione per il futuro del provvedimento illegittimo.

Nelle fattispecie in cui venga in rilievo l'illegittima privazione della libertà personale questa fungibilità non può ravvisarsi. Il rimedio impugnatorio e quello risarcitorio non possono che convergere verso la tutela del diritto fondamentale della libertà personale, come si evince dall'art. 5 CEDU, che, come si è già rammentato, delinea un sistema integrato di garanzie, per predisporre una tutela "forte" ad un diritto inviolabile della persona.

7.- Ciò posto, deve rilevarsi che, in una prospettiva sistematica, né la disciplina legislativa, né l'elaborazione giurisprudenziale consentono di ritenere sussistenti limiti di ammissibilità dell'azione risarcitoria, tali da subordinarne l'esperimento alla previa proposizione di un'impugnazione avverso il provvedimento lesivo della libertà personale.

7.1.- Il ricorso per cassazione costituisce uno strumento di tutela particolarmente incisivo contro le ingerenze nella sfera della persona, che, come si è detto, trova il proprio fondamento nell'art. 111, comma settimo, Cost.

Ritenere che tale previsione possa, per una sorta di eterogenesi dei fini, tradursi in una privazione indiretta della tutela per il soggetto colpito dal provvedimento lesivo della libertà personale, qualora questi non ne faccia concretamente uso al fine di conseguire il risarcimento del danno conseguentemente subito, sarebbe una soluzione logicamente e assiologicamente insostenibile se si guarda al dettato costituzionale ed alla sua intima ratio.

7.1.1.- In primo luogo, come già si è avuto modo di precisare, il mancato esperimento del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di proroga o di convalida non ne determina il consolidamento e, pertanto, non rende definitiva né la misura del trattenimento, né il sindacato giurisdizionale su di essa esercitato. Il fatto che i provvedimenti incidenti sul trattenimento non assumano una stabilità, che consenta di ritenerli non più emendabili, si giustifica in ragione della loro natura intrinsecamente cautelare e non decisoria e, del resto, trova riscontro nella possibilità che gli stessi siano sottoposti a riesame indipendentemente dall'impugnazione del provvedimento di convalida o di proroga.

Posto, quindi, che è ammessa la possibilità di esperire il riesame - quale rimedio idoneo a conseguire un risultato pratico analogo a quello ottenibile mediante l'annullamento del provvedimento di convalida o di proroga del trattenimento - anche in caso di mancata

proposizione dell'impugnazione e, persino, nell'ipotesi in cui essa sia stata proposta e rigettata, a maggior ragione non può ritenersi che la mancata attivazione di tale mezzo precluda l'esperimento dell'azione risarcitoria.

Quest'ultima, infatti, si colloca su un piano distinto, essendo espressione di una tutela di natura riparatoria/compensativa e non conformativa, perseguendo, quindi, un risultato qualitativamente diverso rispetto a quello cui mirano le azioni dirette all'eliminazione dell'atto lesivo, poiché non è volta alla sua rimozione, ma alla riparazione del pregiudizio sofferto dal soggetto che ne è stato inciso. Pertanto, l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento in sede di azione risarcitoria rileva solo incidentalmente, al fine di verificare la spettanza del diritto al ristoro del pregiudizio subito.

7.2.- L'incidenza concreta della rilevanza dell'interesse risarcitorio si apprezza anche alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte che riconosce come persistente l'interesse ad ottenere l'annullamento del provvedimento di convalida o di proroga del trattenimento nel caso in cui, nelle more della definizione del giudizio di impugnazione avverso di esso, gli effetti della misura cessino e ciò sia al fine di rimuovere ogni ostacolo al riconoscimento delle condizioni per il rientro e il soggiorno nel territorio italiano, sia ai fini del riconoscimento, per l'appunto, del diritto al risarcimento del danno derivante dall'illegittima privazione della libertà personale (Cass. n. 17407/2014; Cass. n. 13990/2018; Cass. n. 27692/2018; Cass. n. 18322/2020; Cass. n. 41292/2021; Cass. n. 20657/2022; Cass. n. 22529/2023; Cass. n. 11049/2024).

Principio, questo, che alcune decisioni hanno, peraltro, esteso alle ipotesi di sopravvenuta cessazione della misura in pendenza del procedimento di riesame del provvedimento di trattenimento (Cass. n. 7743/2023; Cass. n. 39735/2021).

E proprio in una ipotesi siffatta (in cui il ricorrente non era più trattenuto giacché "espulso al momento della trattazione del riesame"), il medesimo principio è stato richiamato anche dalla sentenza n. 212 del 2023 della Corte costituzionale al fine di superare un'eccezione - prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato - di irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del D.Lgs. n. 142/2015, in punto di decorrenza del termine della convalida del trattenimento disposto dal questore, sollevata in riferimento all'art. 13 Cost.

A fronte del rilievo di difetto di rilevanza del proposto incidente di costituzionalità per non essere il rimedio del riesame più attivabile in quanto lo straniero non era "effettivamente trattenuto" (per cui sarebbe potuto residuare solo il rimedio del ricorso per cassazione), il Giudice delle leggi, nel ribadire l'anzidetto orientamento giurisprudenziale di legittimità, ha ritenuto, invece, che la plausibilità della motivazione sulla rilevanza della questione spesa dal rimettente fosse da apprezzarsi "vieppiù alla luce del fatto che egli ha affermato esplicitamente la persistenza dell'interesse ad agire in quanto il ricorrente, nell'ambito del medesimo giudizio, ha avanzato domanda risarcitoria per l'illegittima detenzione".

7.3. - Dalle pronunce di questa Corte innanzi richiamate è dato evincere, dunque, il rilievo sostanziale e sistematico dell'interesse

risarcitorio, che giustifica la prosecuzione di un giudizio originatosi con un petitum qualitativamente diverso, essendo diretto alla rimozione del provvedimento lesivo e non al risarcimento del danno.

Si tratta, però, di un indirizzo interpretativo che non postula affatto la necessaria subordinazione o l'indefettibile condizionamento della proponibilità dell'azione risarcitoria in un successivo giudizio al previo esperimento del rimedio caducatorio, ma si presta ad essere funzionale ad una semplificazione dello stesso giudizio risarcitorio, sollevando l'attore dall'onere di dimostrare l'illegittimità della misura limitativa della libertà personale e, in tal modo, evitando anche al giudice di procedere al relativo accertamento, sia pure da esperirsi in via soltanto incidentale e al circoscritto fine di decidere sulla domanda risarcitoria.

La possibilità che il giudizio risarcitorio si incardini su binari autonomi rispetto al giudizio avente ad oggetto il provvedimento restrittivo della libertà personale trova conferma, del resto, in un recente arresto della giurisprudenza penale di questa Corte (Cass. pen., n. 23929/2025), in cui, dopo aver confermato l'inammissibilità di una richiesta di riesame del provvedimento di trattenimento per difetto originario di interesse, in ragione della inefficacia del titolo oggetto di impugnazione in un momento anteriore alla proposizione della richiesta, fa espressamente salvo il diritto dell'interessato di agire nella competente sede giurisdizionale per il risarcimento del danno; sede "nella quale sarà operata la valutazione dei presupposti del diritto invocato".

7.4.- L'infungibilità del rimedio volto ad ottenere la cessazione degli effetti del provvedimento illegittimo rispetto a quello diretto alla

riparazione della lesione, che da esso origini, allorquando siano coinvolti provvedimenti che incidono sulla libertà personale, trova ulteriore riscontro nella più recente giurisprudenza costituzionale.

Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 96 del 2025, ha affermato che, "allo stato, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, oltre che la tutela prevalentemente riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del neminem laedere, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ.", precisando inoltre - con il richiamo alla propria sentenza n. 76 del 2025 - che "non vi è dubbio, infatti, che lo statuto costituzionale della libertà personale comprenda l'esistenza di rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui esse sono applicate, in virtù degli artt. 24 e 111 Cost.".

Viene, quindi, confermato che il rimedio risarcitorio non assume carattere meramente sussidiario, né la sua attivazione è subordinata agli strumenti diretti alla rimozione dell'atto lesivo, poiché consente di ottenere una tutela autonoma e infungibile, autodeterminata dall'interesse sostanziale perseguito - volto alla riparazione del danno - e giammai eterodeterminata dalla scelta processuale del danneggiato di esperire un diverso rimedio.

Ne consegue che la tutela della libertà personale si realizza in modo pieno ed effettivo solo attraverso il riconoscimento congiunto di entrambe le forme di protezione, quella caducatoria e quella risarcitoria.

E, del resto, alla pluralità di rimedi esperibili contro l'illegittimità della 'detenzione' del trattenuto fa nuovamente riferimento (soffermandosi in particolare sull'azione civile ex art. 700 c.p.c.) la successiva sentenza n. 40 del 2026 della stessa Corte costituzionale, richiamando i precedenti innanzi ricordati, ossia le proprie sentenze n. 212 del 2023 e n. 96 del 2025, nonché la sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 29 aprile 2025 Mansouri c. Italia.

8.- Per completezza, giova inoltre volgere lo sguardo al sistema ordinamentale anche al di là del contesto specifico della misura del trattenimento dello straniero.

8.1.- La legge non contempla alcun meccanismo di pregiudizialità nell'ambito della disciplina della riparazione per ingiusta detenzione, istituto per certi versi affine al rimedio risarcitorio per illegittima privazione della libertà personale.

L'art. 314, comma 1, c.p.p., si limita a prevedere che "(c)hi è stato prosciolto con sentenza irrevocabile perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, ha diritto a un'equa riparazione per la custodia cautelare subita, qualora non vi abbia dato o concorso a darvi causa per dolo o colpa grave".

Ai fini dell'accesso alla riparazione per la custodia cautelare subita e rivelatasi ingiusta all'esito del giudizio, la disposizione non subordina l'azione al previo esperimento del riesame cautelare, né condiziona il riconoscimento del diritto alla preventiva attivazione di strumenti impugnatori avverso il provvedimento restrittivo. La sentenza irrevocabile di proscioglimento, infatti, non costituisce un rimedio

nella disponibilità dell'interessato, ma rappresenta il presupposto oggettivo per l'esperimento dell'azione prevista dall'art. 314 c.p.p.

8.2.- Sempre in una prospettiva di sistema, non può neppure trascurarsi il modo in cui il legislatore modula l'azione risarcitoria quando la lesione di una situazione giuridica soggettiva consegua all'esercizio di attività amministrativa. In questo ambito, viene chiaramente riconosciuta l'autonomia di tale azione, come emerge dall'art. 7, comma 4, c.p.a. che devolve alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie inerenti alla lesione di interessi "anche se introdotte in via autonoma".

Tale principio - che porta a compimento quanto già affermato dalla storica sentenza di queste Sezioni Unite n. 500 del 22 luglio 1999, la quale, nell'ammettere per la prima volta la risarcibilità ex art. 2043 c.c. della lesione degli interessi legittimi, aveva, altresì, escluso "la necessaria pregiudizialità del giudizio di annullamento" - trova una più articolata specificazione nell'art. 30, comma 1, c.p.a., che, nel disciplinare in via generale l'azione di condanna, ne conferma la piena esperibilità in via autonoma anche con particolare riferimento alle materie in cui il giudice amministrativo è competente a conoscere della lesione di diritti soggettivi.

La nozione di autonomia - come precisato anche dall'organo di nomofilachia del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria, sentenza n. 3 del 2011) - non va intesa esclusivamente come possibilità di esperire l'azione risarcitoria separatamente dall'azione impugnatoria, ma anche come indipendenza rispetto al previo esperimento di quest'ultima.

Interpretazione che, del resto, trova riscontro nel comma 3 dello stesso articolo, il quale prevede che, in sede di liquidazione del danno, il giudice possa tener conto dell'eventuale mancato esperimento dell'azione impugnatoria.

Ne consegue che la mancata proposizione del ricorso non incide sull'ammissibilità dell'azione risarcitoria, ma può rilevare esclusivamente sul profilo del merito della pretesa e, in particolare, sulla quantificazione del danno risarcibile, ai sensi dell'art. 1227, secondo comma, c.c., potendo valere, se del caso, come concorso del danneggiato nella causazione delle conseguenze della lesione e dando eventualmente luogo ad una violazione del principio di buona fede oggettiva e bidirezionale ex art. 1175 c.c. - espressione del principio di solidarietà sociale previsto dall'art. 2 Cost. - applicabile sia in materia contrattuale, sia nell'ambito della responsabilità aquiliana.

Disciplina, quella recata dall'art. 1227 c.c., la quale - come posto in risalto dal pubblico ministero - non può escludersi che, nella ricorrenza dei relativi presupposti, possa trovare applicazione in fattispecie analoghe a quella qui in esame, non rilevando, tuttavia, in questa sede poiché trattasi di questione rimasta ab origine estranea al thema decidendum della presente controversia.

8.3.- Ulteriori coordinate interpretative di sistema, per sostenere la proponibilità in via autonoma dell'azione risarcitoria per l'illegittima privazione della libertà personale rispetto ai rimedi demolitori, si possono, infine, rintracciare in un recente arresto di questa Corte, con il quale si è affermato il diritto del soggetto destinatario di un provvedimento di trattamento sanitario obbligatorio (TSO) ad agire

per il risarcimento del danno conseguente alla limitazione della libertà personale, assunta come illegittima, anche in mancanza dell'impugnazione del provvedimento di convalida adottato dal giudice tutelare, in ragione della piena autonomia dell'azione risarcitoria, volta alla tutela dei diritti soggettivi, rispetto all'azione impugnatoria diretta alla caducazione del provvedimento (Cass. n. 25127/2024).

La stessa giurisprudenza costituzionale, del resto, ha posto in rilievo l'attinenza sul piano effettuale tra il provvedimento con cui viene disposto il TSO e il provvedimento di trattenimento dello straniero, in quanto entrambi realizzano una limitazione della libertà personale, assoggettata alla riserva assoluta di legge e alla riserva di giurisdizione. E tanto trova significativo riscontro nelle analogie della disciplina rispettivamente apprestata dal legislatore per regolarne l'adozione, in quanto anche il trattamento sanitario obbligatorio si basa un una procedura composita, che postula un provvedimento amministrativo sottoposto entro le 48 ore a convalida giudiziaria.

Dunque, una affinità effettuale la cui rilevanza si coglie nella citata sentenza n. 76 del 2025 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978, per violazione degli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost., nella parte in cui non prevedeva la "comunicazione del provvedimento sindacale e della notificazione del decreto di convalida alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente", nonché l'"audizione della stessa persona interessata prima della convalida"; ossia, il riconoscimento delle garanzie poste a tutela del diritto al contraddittorio della persona sottoposta al TSO, così da conferire legalità alla misura restrittiva.

9.- In conclusione, va enunciato il seguente principio di diritto:

"l'azione risarcitoria proposta dallo straniero per ottenere la riparazione del danno conseguente all'illegittima privazione della libertà personale, realizzata in forza di un invalido provvedimento di proroga del trattenimento presso il C.I.E. (ora C.P.R.), è ammissibile anche nel caso in cui avverso di esso non siano stati proposti i pertinenti rimedi impugnatori (nella specie, il ricorso per cassazione), essendo autonomi, complementari e concorrenti il rimedio risarcitorio, volto a ottenere la riparazione del danno inferto al diritto soggettivo, e quello caducatorio, teso alla rimozione del provvedimento lesivo, convergendo entrambi i rimedi verso l'obiettivo di apprestare una tutela piena ed effettiva della libertà personale.

Allorché l'azione risarcitoria sia esperita senza aver previamente proposto l'impugnazione del provvedimento causativo della lesione, il sindacato del giudice adito sul provvedimento non impugnato può e deve svolgersi esclusivamente incidenter tantum, in coerenza con la funzione propria dell'azione proposta e, dunque, ai soli fini dell'accertamento dei presupposti dell'illecito aquiliano ai sensi dell'art. 2043 c.c. e delle relative conseguenze dannose".

10.- Può, dunque, procedersi ora all'esame del ricorso.

I due motivi in cui esso si articola, scrutinabili congiuntamente, sono infondati.

La sentenza impugnata si sottrae, infatti, alle censure di parte ricorrente sia in punto di "motivazione apparente", che di violazione di legge.

La Corte territoriale, nel motivare sull'inapplicabilità della fattispecie di cui alla legge n. 117 del 1988 e, altresì, nel richiamare la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che impone al giudice nazionale di ricercare soluzioni interpretative della normativa interna idonee a renderla conforme alle norme e ai principi della Convenzione, così come interpretati dalla Corte EDU, ha adeguatamente assolto all'onere motivazionale (cfr. sintesi al par. 2.2.1. dei "Fatti di causa", cui si rinvia).

In tale prospettiva, con riferimento al caso di specie, il giudice di appello ha correttamente valorizzato l'esigenza di individuare un rimedio effettivo, rivenendolo nell'azione risarcitoria ex art. 2043 c.c. quale strumento idoneo a garantire una tutela effettiva al soggetto che sia stato vittima di un'illegittima privazione della libertà personale, in conformità con l'art. 5 CEDU, evidenziando al contempo l'autonomia del rimedio compensativo rispetto a quello demolitorio.

Il percorso argomentativo che sorregge la sentenza impugnata soddisfa, dunque, il c.d. "minimo costituzionale" della motivazione che l'art. 111, comma sesto, Cost. impone ad ogni provvedimento giurisdizionale (Cass., S.U., n. 8053/2014) e la soluzione adottata si palesa complessivamente coerente con il principio di diritto enunciato da queste Sezioni Unite.

11. - Il ricorso va, dunque, rigettato, con compensazione integrale delle spese del giudizio di legittimità per la novità della questione di diritto esaminata.

P.Q.M.

rigetta il ricorso e compensa integralmente tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

Dispone che, in caso di utilizzazione del presente provvedimento in qualsiasi forma, sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi di Op.Ko. ivi riportati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite della Corte di cassazione, in data 24 febbraio 2026.

Depositato in Cancelleria il 9 giugno 2026.