

Cass. civ., Sez. I, Ord., (data ud. 18/01/2023) 30/03/2023, n. 9042

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. BISOGNI Giacinto - Presidente -

Dott. PARISE Clotilde - Consigliere -

Dott. TERRUSI Francesco - Consigliere -

Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere -

Dott. AMATORE Roberto - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso n. 22641-2021 r.g. proposto da:

A.A., nato in (Omissis), rappresentato e difeso in virtù di procura in calce al ricorso dall'Avv. Maurizio Veglio del Foro di Torino, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Laura Barberio, in Roma, Via del Casale Strozzi, n. 31;

- ricorrente -

contro

Questore della Provincia di Torino, in persona del Questore pro tempore; -Ministro dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore;

- controricorrente -

avverso l'ordinanza emessa dal Tribunale di Torino in data 23 febbraio 2021, comunicata il 24 febbraio 2021, nell'ambito del procedimento n. R.G. 3666/21, di proroga del trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 18/1/2023 dal Consigliere Dott. Amatore Roberto.

Svolgimento del processo

1. La vicenda processuale si può riassumere nei termini che seguono.

1.1 In data 23 ottobre 2020 A.A., cittadino tunisino, riceveva la notifica di un decreto di espulsione e contestuale decreto di trattenimento presso il c.p.R. di Roma, rispettivamente emessi dalla Prefettura e dalla Questura di Palermo. La misura restrittiva veniva convalidata dal Giudice di Pace di Roma il 27 ottobre 2020.

Il 28 ottobre 2020 A.A. presentava domanda di protezione internazionale e la Questura di Roma adottava un nuovo decreto di trattenimento D.Lgs. n. 142 del 2015, ex art. 6, convalidato dal Tribunale di Roma il 30 ottobre 2020.

Il 9 novembre 2020 la Commissione territoriale di Roma rigettava l'istanza di protezione internazionale di A.A..

Avverso tale provvedimento lo straniero presentava ricorso D.Lgs. n. 25 del 2008 , ex art. 35-bis avanti il Tribunale di Roma, che non si era tuttavia ancora pronunciato sull'istanza di sospensione del provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale.

Il 23 dicembre 2020 il Tribunale di Roma prorogava di 60 giorni il trattenimento del A.A..

1.2 Da ultimo, il 22 febbraio 2021 la Questura di Torino trasmetteva al Tribunale richiesta di seconda proroga del trattenimento "ai sensi del D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 8".

Il Tribunale di Torino, con il provvedimento qui impugnato, convalidava di nuovo il richiesto trattenimento.

Il Tribunale ha ritenuto che:

a) la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma aveva già esaminato la domanda di protezione del trattenuto, respingendola, e che quest'ultimo aveva presentato ricorso il D.Lgs. n. 25 del 2008 , ex art. 35 bis, con richiesta di sospensione dell'efficacia del provvedimento di diniego impugnato;

b) la richiesta di proroga era intervenuta tempestivamente e risultava conforme alle disposizioni di legge attualmente vigenti di cui al D.Lgs. n. 142 del 2015 ;

c) non erano ravvisabili ingiustificati ritardi nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale, in quanto era già intervenuto il provvedimento di diniego, emesso dalla Commissione Territoriale, e che tale provvedimento era già stato impugnato, onde era prevedibile una rapida definizione della procedura di impugnazione qui in esame;

d) ai sensi del D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 9, i presupposti che fondano la proroga del trattenimento in corso erano i medesimi previsti per la convalida (D.Lgs. n. 142 del 2007 , commi 2, 3, 3bis e 7);

e) la fattispecie in esame andava sussunta nella nuova previsione di cui al D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 3, posto che il trattenuto aveva presentato domanda solo una volta trattenuto presso il c.p.R. di Roma in data 28.10.2020 e, dunque, al solo palese scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione già disposta dal Prefetto di Palermo con provvedimento del 22.10.2020;

f) la difesa del trattenuto non aveva addotto alcun nuovo elemento che consentisse di pervenire ad una differente valutazione del caso rispetto alla situazione emersa nel corso dell'audizione effettuata in sede di convalida, ad esclusione dell'intervenuta presentazione del ricorso giurisdizionale il D.Lgs. n. 25 del 2008 , ex art. 35 bis né erano ravvisabili, negli atti di causa, elementi che potessero indurre a ritenere non più valide le ragioni che avevano motivato il precedente provvedimento di proroga, emesso dal Tribunale di Roma;

g) le condizioni di salute del trattenuto non risultavano, peraltro, essere incompatibili con la permanenza nel c.p.R. "Brunelleschi" di Torino in quanto l'odierno ricorrente era stato già preso in carico dal personale medico operante in tale centro, non solo per effettuare i controlli e procedere agli esami della patologia che lo affliggeva, ma anche per fornirgli il necessario supporto psicologico;

h) quanto alla doglianza secondo cui il provvedimento di diniego della protezione internazionale, emesso dalla Commissione Territoriale di Roma, sarebbe intervenuto oltre il termine di 9 giorni previsto dal disposto del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28 bis , comma 2, le doglianze proposte non erano fondate posto che:

i) il termine di giorni 7 + 2 decorre dalla data in cui la Questura ha provveduto al deposito presso la Commissione della documentazione necessaria;

ii) se era vero che la domanda di protezione internazionale proposta dal trattenuto era stata formalizzata in data 28.10.2020, era altrettanto vero che, nel provvedimento emesso dalla Commissione Territoriale di Roma in data 9.11.2020, si leggeva che "il richiedente asilo ha formalizzato richiesta di protezione internazionale in data 02/11/2020 presso il c.p.R. di Ponte Galeria, esaminata ai sensi del D.Lgs. n. 25 del 2008 artt. 28 , 28 bis e 28ter, ";

iii) non era manifestamente infondato sostenere che tale discrasia del dies a quo, da cui computare il decorso del termine di cui al disposto del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28 bis , comma 2, fosse spiegabile nel senso di considerare il giorno 2.11.2020 come data in cui la Questura aveva fatto pervenire alla Commissione la documentazione necessaria per l'istruttoria del caso, e non come giorno di formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, come erroneamente scritto nel provvedimento reso da quest'ultima;

iv) era pertanto giustificato computare il termine di cui al comma 2 dell'art. 28bis cit. dal giorno 2.11.2020 e non dal giorno 28.10.2020, onde la decisione emessa dalla Commissione Territoriale di Roma risultava essere stata emessa non oltre il termine di 9 giorni.

2. La ordinanza, pubblicata il 23.2.2021 è stata impugnata da A.A. con ricorso per cassazione, affidato ad un unico motivo.

Le amministrazioni intime non hanno svolto difese.

Il ricorrente ha depositato memoria.

Motivi della decisione

1. Con il primo ed unico motivo il ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione e falsa del D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , e D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28-bis , in ordine alla violazione dei termini massimi del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale e indebita estensione della restrizione della libertà personale. Osserva il ricorrente che all'udienza del 23 febbraio 2021 si era opposto alla richiesta di proroga del trattenimento denunciando la violazione dei termini massimi del suo trattenimento in quanto richiedente asilo. Si evidenzia sempre da parte del ricorrente che, nel caso di specie, rileverebbe il disposto del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28-bis , comma 2, lett. a), essendo egli un richiedente asilo per il quale era "stato disposto il trattenimento (...) nei centri di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 , art. 14 ", per il quale la disciplina normativa prevede che la Questura provveda senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni (D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28 , comma 2). Ne discenderebbe l'obbligo a carico della Commissione territoriale di decidere sulla domanda di protezione internazionale avanzata dallo straniero trattenuto in un c.p.R. in complessivi nove giorni dalla proposizione della stessa, con la ulteriore conseguenza che se da un lato il superamento dei termini previsti dall'art. 28 bis, commi 1 e 2, per la fissazione dell'audizione e la decisione della domanda di protezione non sarebbe causa di nullità del relativo procedimento, tuttavia ciò non giustificerebbe la proroga del trattenimento oltre la durata massima consentita dalla predetta disposizione. Nel caso di specie - aggiunge il ricorrente - la sua domanda di protezione internazionale era stata registrata il 28 ottobre 2020, mentre la decisione della Commissione territoriale era stata adottata il 9 novembre 2020, e cioè 12 giorni dopo la richiesta, con violazione dei termini massimi di trattenimento. Osserva ancora il ricorrente che il giudice di prime cure aveva respinto tale doglianza in quanto aveva ritenuto che se era vero che la domanda di protezione internazionale era stata formalizzata in data 28.10.2020 era altrettanto vero che nel provvedimento emesso dalla Commissione territoriale di Roma in data 9.11.2020 si leggeva che il richiedente asilo aveva formalizzato la richiesta di protezione internazionale in data 02/11/2020 presso il c.p.R. di Ponte Galeria e che tale discrasia del dies a quo, da cui computare il decorso del termine di cui al disposto del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28 bis , comma 2, era spiegabile nel senso di considerare il giorno 2.11.2020 come data in cui la Questura aveva fatto pervenire alla Commissione la documentazione necessaria per l'istruttoria del caso, e non come giorno di formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, come erroneamente scritto nel provvedimento reso da quest'ultima. Tale tesi - evidenzia il ricorrente - risulterebbe palesemente erronea in quanto sarebbe incontestato che la domanda di protezione internazionale era stata presentata il 28 ottobre 2020 presso il c.p.R. di Torino, come attestato dal decreto di trattenimento adottato il medesimo giorno dalla Questura di Torino.

2. Il motivo è infondato.

2.1 Occorre, invero, ricordare i principi già fissati, nella subiecta materia, dalla giurisprudenza espressa da questa Corte di legittimità (v. Cass. Sez. 1, Ordinanza n. 17834 del 01/06/2022 ), principi secondo i quali - ove il richiedente protezione già presente in un CPR, in attesa dell'esecuzione di un decreto di espulsione, sia nuovamente ivi trattenuto il D.Lgs. n. 142 del 2015 , ex art. 6, comma 3, per avere presentato una domanda di protezione internazionale, la durata massima del trattenimento così disposto deve intendersi stabilita dal comma 5 della predetta norma, mentre il disposto del comma 6, che prevede che "il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda", deve intendersi nel senso che, una volta definito il procedimento amministrativo relativo all'esame della domanda, il trattenimento disposto a quello scopo decade, non potendo protrarsi oltre il tempo necessario a definire quel procedimento.

2.2 Sul punto, è stato infatti chiarito nell'arresto giurisprudenziale da ultimo citato (v. sempre Cass. n. 17834/2022, cit. supra), che, ai sensi del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28 bis commi 1 e 3, nel caso di domanda di protezione internazionale presentata in costanza di trattenimento (come avvenuto nel caso di specie), la Commissione territoriale fissa l'audizione del richiedente nei sette giorni successivi dall'invio della documentazione da parte della questura ed assume la decisione nei due giorni successivi; sono, tuttavia, previste varie deroghe con raddoppio dei termini suddetti, fino a diciotto giorni (domanda manifestamente infondata, domanda reiterata senza motivi nuovi, richiedente proveniente da un Paese

designato di origine sicura, ai sensi dell'art. 2-bis, etc.). Peraltro, ai sensi del comma 5, "i termini di cui al presente articolo possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'art. 27, commi 3 e 3-bis".

2.3 Occorre, tuttavia, ribadire che, come già affermato da questa Corte, i predetti termini, devono ritenersi, in difetto di esplicita previsione normativa, non perentori (Cass. 2458/2021).

D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 5, prevede che al trattenimento dello straniero che abbia presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale "si applica, per quanto compatibile, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 , art. 14 , comprese le misure alternative di cui al medesimo art. 14, comma 1-bis. Quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dal D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 , art. 14 , comma 5, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale in composizione monocratica per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda".

2.4 Orbene, il ricorrente lamenta, valorizzando la disposizione di cui all'art. 28 bis citata, che vi sia stata violazione dei termini - perentori secondo l'assunto del ricorrente - previsti per l'esame, sulla base della cd. procedura accelerata, della domanda dei richiedenti asilo trattenuti presso un c.p.R., per essere stata la decisione amministrativa adottata dopo il termine complessivo di nove giorni sopra indicato, per come fissato dall'art. 28 bis cit..

2.5 Come chiarito nel precedente sopra ricordato (cfr. Cass. n. 17834/2022), il problema interpretativo più spinoso deriva dalla compresenza, nella materia in esame, di due norme apparentemente contrastanti, che disciplinano la durata del nuovo trattenimento disposto nei confronti del richiedente asilo, già trattenuto in un CPR, in attesa dell'esecuzione dell'espulsione: D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 5, ult. periodo, secondo cui la convalida del trattenimento viene disposta dal Tribunale "per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda", e il comma 6, primo periodo, dello stesso articolo, a mente del quale "il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda ai sensi del D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 , art. 28 bis , commi 1 e 3...". Ma per una corretta esegesi delle norme in esame, non risulta utile valorizzare soltanto quest'ultima disposizione, trascurando del tutto la prima.

In realtà, la durata del trattenimento non può essere che quella stabilita dal decreto di convalida, ai sensi del comma 5; il comma 6 prevede, invece, un ulteriore limite di durata, che si somma al primo, ma non prevale su di esso. Detto altrimenti, il comma 6 stabilisce soltanto che comunque il trattenimento non può protrarsi oltre il tempo necessario a definire il procedimento amministrativo, una volta definito il quale, pertanto, il trattenimento (rectius, il nuovo titolo di trattenimento D.Lgs. n. 142 del 2015 , ex art. 6, comma 3) decade, fermo restando che resta, comunque, in vigore il precedente titolo di trattenimento per l'esecuzione dell'espulsione convalidato a suo tempo dal giudice di pace.

2.6 Invero, la correttezza di tale interpretazione è resa evidente dal modo in cui si esprime il comma 6, del sopra menzionato art. 6, norma a tenore della "il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda" (così, sempre Cass. n. 17834/2022, cit. supra) e dalla quale si ricava chiaramente l'intenzione del legislatore di legare la sorte del trattenimento a quella della procedura accelerata, piuttosto che di estendere i termini di quest'ultima al primo. Ed invero, se avesse voluto estendere quei termini al trattenimento, il legislatore avrebbe dovuto esprimersi in maniera diversa (per es.: "La violazione dei termini di durata della procedura comporta la decadenza del trattenimento", o espressione analoga). 2.7 Nel caso di specie, si restava all'interno del termine stabilito nella precedente convalida e risulta altresì che la Commissione avesse anche deciso, nei termini del diniego, sulla relativa domanda di protezione internazionale, provvedimento amministrativo poi prontamente impugnato dal ricorrente ai sensi del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 35bis con ulteriore richiesta di sospensione del rigetto della domanda di protezione, avanzata ai sensi del comma 4 del predetto art. 35-bis, domanda sulla quale il Tribunale non si era ancora pronunciato, al momento dell'ulteriore richiesta di proroga del trattenimento.

2.8 Sul punto è necessario ulteriormente ricordare che il D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 7, statuisce che "Il richiedente trattenuto ai sensi dei commi 2, 3 e 3-bis, secondo periodo che presenta ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale ai sensi del D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 , art. 35-bis e successive modificazioni, rimane nel centro fino all'adozione del provvedimento di cui al comma 4 del medesimo art. 35-bis, nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto". Ed il successivo comma 8 stabilisce che "Ai fini di cui al comma 7, il questore chiede la proroga del trattenimento in corso per periodi ulteriori non superiori a sessanta giorni di volta in volta prorogabili da parte del tribunale in composizione monocratica, finché permangono le condizioni di cui al comma 7. In ogni caso, la durata massima del trattenimento ai sensi dei commi 5 e 7 non può superare complessivamente dodici mesi".

2.8 Ciò posto e chiarito, l'infondatezza delle doglianze così proposte dal ricorrente discende, per un verso, dalla natura comunque non perentoria dei termini di cui al D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28bis, commi 1 e 2, (cfr. Cass. 2458/2021, cit. supra) e, per altro verso, dalla considerazione secondo cui la durata massima del trattenimento, disposto nei termini sopra indicati, deve intendersi stabilita dal D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 5 (quella cioè dei sessanta giorni indicati nella richiesta di proroga del trattenimento).

2.9 Ma nel caso di specie non risultano neanche violati i termini massimi di trattenimento disciplinati dai successivi del D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , commi 7 e 8 , per come sopra ricordati, posto che risulta come dato non controverso quello secondo cui la domanda di sospensione di cui al D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 35 bis , comma 4, non era stata ancora decisa dal Tribunale, al momento della richiesta della proroga del trattenimento, di talché il ricorrente avrebbe potuto rimanere nel centro, ai sensi del ricordato comma 7, "fino all'adozione del provvedimento di cui al comma 4 del medesimo art. 35bis, nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto". E con l'ulteriore conseguenza che, ai sensi del comma 8 del citato art. 6, in tale prospettiva e nella permanenza delle condizioni di cui al comma 7 del medesimo art. 6, il questore avrebbe potuto richiedere ulteriori proroghe del trattenimento non superiori a sessanta giorni, sino al termine massimo di dodici mesi.

Ne consegue il rigetto del ricorso.

Nessuna statuizione è dovuta per le spese del presente giudizio, stante la mancata difesa delle amministrazioni intimate.

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, il 18 gennaio 2023.

Depositato in Cancelleria il 30 marzo 2023