

Cass. civ., Sez. I, Ord., (data ud. 18/01/2023) 30/03/2023, n. 9046

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. 28517-2021 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;

- intimati -

avverso il decreto emesso dal Giudice di Pace di Torino in data 12 aprile 2021, nell'ambito del procedimento n. R.G. 14951/2020, di proroga del trattenimento presso il Centro di permanenza per i rimpatri (c.p.R.), ai sensi del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5.

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 può essere così riassunta sulla base della ricostruzione operata nel ricorso introduttivo.

1.1 Il 30 novembre 2020, all'atto dello sbarco in Italia, A.A., cittadino tunisino, riceveva la notifica di un decreto di respingimento e contestuale decreto di trattenimento presso il c.p.R. di Torino da parte della Questura di Siracusa. La misura restrittiva veniva convalidata dal Giudice di Pace di Torino il 2 dicembre 2020, dovendosi reperire idoneo vettore.

1.2 Il 9 dicembre 2020 A.A. presentava domanda di protezione internazionale e la Questura di Torino adottava un nuovo decreto di trattenimento D.Lgs. n. 142 del 2015, ex art. 6, convalidato dal Tribunale di Torino l'11 dicembre 2020. La Questura di Torino procedeva alla compilazione del mod. C3 in data 17 dicembre 2020 e l'audizione avanti la

Commissione territoriale di Torino aveva luogo il 30 dicembre 2020 e, con provvedimento del 5 gennaio 2021, notificato il medesimo giorno, la domanda veniva respinta.

1.3 Avverso tale decisione A.A. presentava ricorso giurisdizionale D.Lgs. n. 25 del 2008 , ex art. 35-bis, avanti il Tribunale di Torino (RG. 779/21) mentre il 4 febbraio 2021 la stessa autorità giudiziaria prorogava di 60 giorni il trattenimento dell'A.A.. Successivamente il Tribunale di Torino respingeva l'istanza di sospensione del provvedimento della Commissione territoriale D.Lgs. n. 25 del 2008 , ex art. 35-bis, comma 4.

1.4 In data 10 aprile 2021 la Questura di Torino avanzava istanza di proroga del trattenimento dell'A.A. in quanto l'accertamento della sua identità e della sua nazionalità presenta gravi difficoltà, così come l'acquisizione dei documenti di viaggio idonei al suo rimpatrio.

Il Giudice di pace di Torino fissava udienza al 12 aprile 2021 e l'amministrazione chiedeva la proroga del trattenimento in quanto lo straniero rifiutava di sottoporsi al tampone e dunque impediva il rimpatrio.

Il trattenimento di A.A. veniva dunque convalidato dal Giudice di Pace di Torino, non essendo emersi profili di manifesta illegittimità del decreto di respingimento né documentati motivi per l'applicazione dell'art. 19 TUI, con la seguente motivazione "Ritenute fondate le motivazioni della Questura di Torino che qui integralmente si richiamano, unitamente al verbale di udienza odierno".

2. Il provvedimento, pubblicato il 12.4.2021, è stato impugnato da A.A. con ricorso per cassazione, affidato a tre motivi.

Le amministrazioni intime non hanno svolto difese.

Il ricorrente ha depositato memoria.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo il ricorrente lamenta, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione dell'art. 112 c.p.c., D.Lgs. n. 286 del 1998 , art. 14 , commi 4 e 5-bis, art. 15 , parr. 2 e 4, Direttiva 2008/115/CE , art. 111 Cost., comma 6, per vizio di motivazione apparente e/o inesistente del provvedimento di proroga del trattenimento. Evidenzia il ricorrente che il provvedimento del Giudice di Pace di Torino che disponeva la proroga del suo trattenimento riportava la seguente motivazione: "Ritenute fondate le motivazioni della Questura di Torino che qui integralmente si richiamano, unitamente al verbale di udienza odierno". Tale dicitura costituiva - osserva ancora il ricorrente - una mera formula di stile abitualmente utilizzata dall'invocato Ufficio giudiziario, alla quale non corrispondeva alcuna valutazione specifica del caso in esame. Si evidenzia che il provvedimento impugnato non offriva alcuna risposta alle specifiche censure sollevate dalla sua difesa, rivelandosi viziato da una motivazione del tutto apparente, non dando conto lo stesso dell'iter logico-argomentativo seguito dal giudicante, ma risolvendosi in una formula lessicale astrattamente applicabile a un numero illimitato di fattispecie. Peraltro le motivazioni adottate dalla Questura di Torino, astrattamente richiamate con la dicitura prestampata nel provvedimento impugnato, risulterebbero irrilevanti alla luce delle deduzioni difensive proposte con il ricorso in opposizione. Si ricorda che infatti sia l'art. 15, par. 2, Direttiva 2008/115/CE3, sia il D.Lgs. n. 286 del 1998 , art. 14 , comma 4, prevedono che il provvedimento di convalida e di proroga del trattenimento del cittadino straniero debba essere motivato dalla autorità giudiziaria, in coerenza con il generale obbligo costituzionale di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali. Ricorda infine il ricorrente che, secondo il consolidato orientamento espresso da questa Corte di legittimità, il trattenimento dello straniero - che non possa essere allontanato contestualmente all'adozione di un decreto di espulsione - costituisce una misura di privazione della libertà personale, realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi rigidamente predeterminata, con la conseguenza che la motivazione del decreto di convalida del trattenimento, per quanto sintetica o riconducibile a provvedimenti precedenti, non può in alcun modo limitarsi ad una formula astratta e predefinita, senza alcuna analisi del caso concreto, anche in merito alla fondatezza delle deduzioni svolte in udienza dalla difesa. Nel caso di specie, a fronte delle difese svolte in sede di celebrazione della udienza di proroga, il provvedimento impugnato recava unicamente la menzionata clausola di stile.

2. Con il secondo mezzo si deduce, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione del D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , e D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28-bis , con ulteriore violazione dei termini massimi del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Si evidenzia che, in occasione dell'udienza del 12 aprile 2021 la difesa si opponeva alla richiesta di proroga del trattenimento, denunciando il superamento dei termini massimi del trattenimento in quanto richiedente asilo. Si ricorda infatti che D.Lgs. n. 142 del 2015 , art. 6 , comma 6, dispone che "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 2, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, salvo

che sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 , art. 14 . Eventuali ritardi nell'espletamento delle procedure amministrative preordinate all'esame della domanda, non imputabili al richiedente, non giustificano la proroga del trattenimento". Nel caso di specie rilevarebbe - aggiunge il ricorrente - il disposto del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28-bis , comma 2, lett. a), essendo egli richiedente asilo, per il quale era stato anche disposto il trattenimento nei centri di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 , art. 14 . In tale caso, la disciplina 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, con la conseguenza che scatterebbero 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 9 giorni dalla proposizione della stessa. Evidenzia ancora il ricorrente che, nel caso di specie, la domanda di protezione internazionale era stata registrata il 9 dicembre 2020, ma la decisione della Commissione territoriale veniva adottata solamente il 5 gennaio 2021, vale a dire 27 giorni dopo la richiesta, senza che la Commissione territoriale richiedesse l'estensione dei termini della procedura al fine di un esame adeguato e completo della domanda (D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 28-bis , comma 5).

3. Con il terzo motivo si deduce la violazione del D.Lgs. n. 25 del 2008 , art. 14 , comma 5, con impossibilità di prorogare il trattenimento in ragione dell'assenza di un vettore idoneo. Osserva il ricorrente che - sebbene il reperimento di un idoneo vettore - costituisse l'unica ragione alla base della convalida del trattenimento, la Questura di Torino avanzava istanza di proroga sulla base di diverse argomentazioni, in particolare perché l'accertamento della sua identità e della sua nazionalità presenta gravi difficoltà e perché anche l'acquisizione dei documenti di viaggio idonei al suo rimpatrio presentava del pari gravi difficoltà, come da documentazione prodotta in sede di udienza di proroga. Osserva ancora il ricorrente che la necessità di reperire un vettore idoneo al rimpatrio costituisce il presupposto che consente la convalida del trattenimento ma non la sua proroga (D.Lgs. n. 286 del 1998 , art. 14 , comma 5,), come esposto anche nella memoria difensiva, e che il mancato reperimento di un vettore idoneo, unica circostanza che aveva giustificato la convalida del suo trattenimento e che non consentiva alcuna proroga, non poteva essere superato attraverso la richiesta di estensione della misura sulla base di una diversa ipotesi contemplata dal D.Lgs. n. 286 del 1998 , art. 14 (e cioè identificazione dello straniero o acquisizione dei documenti di viaggio). Tale operazione comporterebbe infatti una palese violazione del dato normativo, oltretutto in materia di libertà personale.

3.1 I tre motivi sopra esposti - che possono essere esaminati congiuntamente - sono, in realtà, fondati.

In realtà, il ricorrente, in ossequio al principio di autosufficienza, ha indicato le questioni sottoposte all'esame del giudice di merito nella propria memoria difensiva illustrata alla udienza fissata per la decisione sull'istanza di proroga, ovvero il superamento del termine massimo di trattenimento ed anche l'allegazione di una motivazione incompatibile con il regime di proroga del trattenimento stesso.

Osserva il Collegio che, a fronte delle articolate prospettazioni difensive del ricorrente, il giudice di pace di Tornio, senza alcuna specifica motivazione, ha prorogato il trattenimento, utilizzando la seguente clausola di mero stile preventivamente predisposta: "Ritenute fondate le motivazioni della Questura di Torino che qui integralmente si richiamano". Non vi è dubbio che a fronte del thema decidendum, come cristallizzatosi a seguito delle articolate deduzioni svolte dal ricorrente nella propria memoria difensiva, il giudice di merito ha reso una motivazione meramente apparente, che non soddisfa il requisito del "minimo costituzionale" secondo i parametri della sentenza delle Sezioni Unite di questa Corte n. 8053/2014, e non prendendo alcuna posizione sui punti sottoposti dal ricorrente alla sua attenzione.

3.2 Sul punto, va aggiunto che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte il trattenimento dello straniero, che non possa essere allontanato coattivamente contestualmente all'espulsione, costituisce una misura di privazione della libertà personale legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi rigidamente predeterminata Cass., 22 gennaio 2021, n. 1322 ; Cass., 30 ottobre 2019, n. 27939 ). Ne consegue che, in virtù del rango costituzionale e della natura inviolabile del diritto inciso, la cui conformazione e concreta limitazione è garantita dalla riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 Cost., l'Autorità amministrativa è priva di qualsiasi potere discrezionale e negli stessi limiti opera anche il controllo giurisdizionale non potendo essere autorizzate proroghe non rigidamente ancorate a limiti temporali e condizioni legislativamente imposte, con l'ulteriore corollario che la motivazione del provvedimento giudiziale di convalida della proroga del trattenimento deve accertare la specificità dei motivi adottati a sostegno della richiesta, nonché la loro congruenza rispetto alla finalità di rendere possibile il rimpatrio (Cass., 7 gennaio 2021, n. 82 ; Cass., 28 febbraio 2019, n. 6064 ).

E ciò tenuto conto anche della specificità delle condizioni giustificative del trattenimento dello straniero previste dalla legge per la concessione delle diverse proroghe e della rigida predeterminazione dei tempi di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998 , art. 14 sia nella fase autorizzativa relativa alla scansione temporale iniziale di trenta giorni (art. 14, commi 2, 3 e 4) sia nella fase, eventuale, di proroga (art. 14, comma 5) (così, Cass. 15647/2021).

3.3 Nel caso di specie, invece, il provvedimento di proroga, redatto su modulo prestampato, non reca alcuna specifica motivazione in ordine alla sussistenza delle condizioni di cui al D.Lgs. n. 286 del 1998 , art. 14 , comma 5, senza dunque poter ricavare dallo stesso un percorso argomentativo esaustivo e coerente (Cass., 5 agosto 2019, n. 20883 ).

Alla ritenuta fondatezza dei motivi di ricorso consegue la cassazione del provvedimento emesso dal G.d.P. qui impugnato e, essendo già decorso il termine perentorio entro il quale la proroga doveva essere disposta, la decisione nel merito della causa, con il necessario annullamento del provvedimento di proroga del trattenimento dello straniero. Le spese del giudizio di merito e di quello di legittimità seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

accoglie il ricorso; cassa il provvedimento impugnato e, decidendo la causa nel merito, annulla il provvedimento di proroga del trattenimento del ricorrente.

Condanna le Amministrazioni intimatè al pagamento, in favore del ricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida, per i compensi, in Euro 1.200 per il giudizio di merito ed Euro 2.100,00 per il giudizio di legittimità, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in Euro 200,00 ed agli accessori di legge, da distrarsi in favore del difensore antistatario.

Così deciso in Roma, il 18 gennaio 2023.

Depositato in Cancelleria il 30 marzo 2023