

Cass. civ., Sez. I, Ord., (data ud. 13/02/2023) 17/03/2023, n. 7749

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DE CHIARA Carlo - Presidente -

Dott. DI MARZIO Mauro - Consigliere -

Dott. NAZZICONE Loredana - Consigliere -

Dott. CROLLA Cosmo - Consigliere -

Dott. CAMPESE Eduardo - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso n. 29124/2021 r.g. proposto da:

A.A., rappresentato e difeso, giusta procura speciale allegata in calce al ricorso, dall'Avvocato Anna Moretti, presso il cui studio elettivamente domicilia in Milano, alla Piazza Sant'Agostino n. 24;

- ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO;

- intimato -

avverso l'ordinanza del GIUDICE DI PACE DI MILANO, pubblicata il giorno 25/09/2021;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del giorno 13/02/2023 dal Consigliere Dott. Eduardo Campese.

Svolgimento del processo

1. Con provvedimento del 25 settembre 2021, il Giudice di pace di Milano accolse la richiesta del Questore di quella stessa città volta ad ottenere la (seconda) proroga di trenta giorni del trattenimento di A.A., cittadino senegalese, presso il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Milano.

2. Avverso tale provvedimento il A.A. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a tre motivi. Il Ministero dell'Interno, unico destinatario della notificazione di detto ricorso, non ha svolto difese in questa sede.

Motivi della decisione

1. I formulati motivi di ricorso denunciano, rispettivamente:

I) "Ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 4, violazione del combinato disposto dell'art. 132 c.p.c., comma 2, n. 4, e del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5, per non avere esposto il Giudice di Pace di Milano, dando così una motivazione solo apparente, le ragioni di fatto e di diritto in forza delle quali ha ritenuto di dover disattendere quanto eccepito dalla difesa circa la violazione della vita privata e l'impossibilità di fatto del rimpatrio stante il rifiuto del cittadino straniero di sottoporsi al tampone". Si osserva che, nel caso di specie, la Questura aveva chiesto la seconda proroga con l'unica motivazione dell'imbarco programmato per il 25 settembre 2021, allegando, tra l'altro, la corrispondente prenotazione del volo aereo. Il Giudice di pace, invece, aveva autorizzato la (seconda) proroga del trattenimento del A.A. adducendo, come unica motivazione, quella di "ottenere tampone per rimpatrio", diversa, dunque, da quella posta a base dell'istanza e senza nulla argomentare rispetto a quanto eccepito dalla difesa. Il decreto del menzionato giudice, pertanto, doveva considerarsi viziato per mancanza di motivazione sotto diversi profili: i) non argomenta circa la divergenza tra i motivi adottati dalla Questura nell'istanza di proroga e la ragione del suo accoglimento; ii) manca una motivazione circa quanto eccepito dal A.A. sull'illegittimità del suo rimpatrio e, sottinteso del decreto di espulsione, per violazione della vita privata del cittadino straniero dal 1998 in Italia; iii) manca una motivazione con riguardo a quanto dedotto dalla difesa del A.A. sull'impossibilità di eseguire il rimpatrio in mancanza della volontà del cittadino straniero di sottoporsi al tampone, come veniva dichiarato e verbalizzato dallo stesso straniero in udienza;

II) "Ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione del combinato disposto dell'art. 8 CEDU e del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 19, comma 1, n. 1, per avere (il Giudice di Pace) omesso di considerare il lungo soggiorno del cittadino straniero in Italia e la violazione della sua vita privata con il rimpatrio forzato". Si assume che, nel decreto di espulsione, si dava atto che l'odierno ricorrente era entrato in Italia nel 1998, quindi, oltre venti anni prima, ragion per cui la sua difesa aveva insistito per l'inespellibilità dello stesso, trattandosi di rimpatrio in violazione della sua vita privata. Vero è che nel decreto si dava atto, in modo generico, di precedenti di polizia del A.A., ma è anche vero che l'espulsione era stata decretata per irregolarità dell'ingresso e del soggiorno non essendo stata dichiarata l'appartenenza del ricorrente a taluna delle categorie indicate del D.Lgs. n. 159 del 2011, artt. 1, 4 e 16, ai sensi del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 13, lett. c). Pertanto, in mancanza di motivi di ordine pubblico e/o sicurezza, il Giudice di Pace avrebbe dovuto esaminare tale aspetto della vicenda del D.Lgs. n. 286 del 1998, ex art. 19, comma 1, n. 1, così come modificato dal D.L. n. 130 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 173 del 2020;

III) "Ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, violazione del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5, in mancanza dei presupposti di legge necessari per la convalida della seconda proroga del trattenimento". Si deduce che la Questura di Milano aveva inoltrato l'istanza di convalida della seconda proroga motivandola con l'imbarco del A.A. programmato per il 25 settembre 2021 ed allegando il corrispondente biglietto aereo con orario di partenza (9,50) precedente all'orario dell'udienza (11,30). Nel corso di quest'ultima, il funzionario della Questura, in un primo momento, si era limitato a rilevare di aver ottenuto il lasciapassare il (Omissis) e che il rimpatrio era organizzato per il (Omissis), insistendo per la proroga. Solo successivamente, a seguito dell'eccezione della difesa del A.A. circa l'improbabilità del rimpatrio, aveva sostenuto che la convalida era necessaria per l'acquisizione della documentazione sanitaria necessaria. Da tanto si evinceva che la richiesta di convalida della Questura non era accompagnata da alcuna documentazione diretta a sostenere l'istanza di proroga del trattenimento, così viziando anche il successivo decreto di proroga in cui l'adito Giudice di Pace si era limitato a scrivere "ottenere tampone per rimpatrio". Si argomenta che: i) giusta la modifica del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5, come sancita dalla L. n. 161 del 2014, ai fini della concessione della seconda proroga e di quelle successive, è stata introdotta una disciplina più rigorosa ai fini di una più stretta osservanza dell'art. 13 Cost. (in tema di limiti alla privazione della libertà personale), essendo ora necessario accertare la sussistenza di "elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione" dello straniero, ovvero verificare che il mantenimento del trattenimento "sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio" (in tal senso si richiama Cass. n. 6066 del 2019); ii) l'onere di allegazione, di prova e di motivazione è maggiore in relazione alle proroghe successive alla prima, poiché la disciplina posta del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5, prevede presupposti diversi e più stringenti rispetto a quelli sottostanti alla prima proroga, non essendo sufficiente, come per la prima, la sussistenza di gravi difficoltà per l'accertamento dell'identità del trattenuto o per l'acquisizione di documenti per il viaggio, ma essendo necessario, per converso, che siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero che esso sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio, con un conseguente onere motivazionale inerente alla specificità dei presupposti di legge (si invocano, in proposito, i principi di Cass. n. 15647 del 2021 e di Cass. n. 1322 del 2021). Nella specie, invece, il Giudice di Pace, nel disporre la seconda proroga del trattenimento, non aveva avuto cura di accertare la sussistenza di tale requisito richiesto dal D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5, limitandosi a dare atto della necessità di "ottenere tampone rimpatrio", neppure segnalato dalla Questura al momento della sua istanza.

2. Le descritte doglianze di cui ai motivi primo e terzo, scrutinabili congiuntamente perché connesse, si rivelano fondate, nei limiti di cui appresso, con conseguente assorbimento del terzo motivo.

2.1. Invero, è opportuno premettere che la giurisprudenza di questa Corte ha già avuto occasione di precisare che il trattenimento dello straniero 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; 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 a condizioni legislativamente imposte, con l'ulteriore corollario che la motivazione del provvedimento giudiziale di convalida della proroga del trattenimento deve contenere l'accertamento della sussistenza dei motivi adottati a sostegno della richiesta, nonché la loro congruenza rispetto alla finalità di rendere possibile il rimpatrio (cfr. Cass. n. 6064 del 2019, ribadita, in motivazione, dalla più recente Cass. n. 32570 del 2022).

2.2. E' utile ricordare, poi, che la nuova formulazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, come introdotta dal D.L. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 134 del 2012 (qui applicabile *ratione temporis*, risultando impugnato un provvedimento decisorio reso il (Omissis)), ha ormai ridotto al "minimo costituzionale" il sindacato di legittimità sulla motivazione, sicché si è chiarito (cfr. tra le più recenti, anche nelle rispettive motivazioni, Cass. n. 956 del 2023; Cass. n. 33961 del 2022; Cass. n. 27501 del 2022; Cass. n. 26199 del 2021; Cass. n. 395 del 2021; Cass. n. 9017 del 2018) che è oggi denunciabile in Cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali; questa anomalia si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione (cfr. Cass., SU, n. 8053 del 2014; Cass. n. 7472 del 2017. Nello stesso senso anche le più recenti; Cass. n. 20042 del 2020 e Cass. n. 23620 del 2020; Cass. n. 395 del 2021, Cass. n. 1522 del 2021 e Cass. n. 26199 del 2021; Cass. n. 27501 del 2022; Cass. n. 33961 del 2022).

2.1.1. In particolare, il vizio di omessa o apparente motivazione della decisione sussiste qualora il giudice di merito ometta di indicare gli elementi da cui ha tratto il proprio convincimento ovvero li indichi senza un'approfondita loro disamina logica e giuridica, rendendo, in tal modo, impossibile ogni controllo sull'esattezza e sulla logicità del suo ragionamento (cfr. Cass. n. 33961 del 2022; Cass. n. 27501 del 2022; Cass. n. 26199 del 2021; Cass. n. 1522 del 2021; Cass. n. 395 del 2021; Cass. n. 23684 del 2020; Cass. n. 20042 del 2020; Cass. n. 9105 del 2017; Cass. n. 9113 del 2012). Ne deriva che è possibile ravvisare una "motivazione apparente" nel caso in cui le argomentazioni del giudice di merito siano del tutto inidonee a rivelare le ragioni della decisione e non consentano l'identificazione dell'iter logico seguito per giungere alla conclusione fatta propria nel dispositivo risolvendosi in espressioni assolutamente generiche, tali da non permettere di comprendere la ratio decidendi seguita dal giudice. Un simile vizio, inoltre, deve apprezzarsi non rispetto alla correttezza della soluzione adottata o alla sufficienza della motivazione offerta, bensì unicamente sotto il profilo dell'esistenza di una motivazione effettiva (cfr. Cass. n. 33961 del 2022; Cass. n. 27501 del 2022; Cass. n. 395 del 2021; Cass. n. 26893 del 2020; Cass. n. 22598 del 2018; Cass. n. 23940 del 2017).

2.2. Nella specie, la motivazione del provvedimento impugnato si risolve, sostanzialmente, nella seguente sola affermazione: "Letta la richiesta del Questore di Milano di proroga del termine di trattenimento del cittadino straniero A.A. (...), trattenuto presso il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di (Omissis) (...); preso atto dell'attestazione del suddetto Questore che presenta gravi difficoltà ottenere tampone per rimpatrio, (...); visto l'art. 14, comma 5, T.U.I. come modificato dal D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, PROROGA di gg. 30 (trenta) il termine di trattenimento del cittadino straniero sopra indicato nel suddetto Centro di Permanenza per il Rimpatrio".

2.3. Orbene, rileva, innanzitutto, il Collegio che, prima dell'entrata in vigore della L. n. 161 del 2014 - che ha modificato del D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5 - l'esistenza di gravi difficoltà nell'accertamento dell'identità e della nazionalità del soggetto da espellere costituiva un elemento idoneo a giustificare la concessione da parte del Giudice di Pace sia della prima proroga del trattenimento del cittadino straniero, sia, ove tali difficoltà persistessero, (sempre su istanza della Questura) di un'ulteriore proroga di sessanta giorni, senza che ai fini della concessione della stessa fossero richiesti ulteriori requisiti.

2.3.1. A seguito della modifica dell'art. 14, comma 5, del D.Lgs. citato ad opera della predetta L. n. 161 del 2014, per la concessione della seconda proroga e di quelle successive è stata introdotta una disciplina più rigorosa al fine di una più stretta osservanza dell'art. 13 Cost. (in tema di limiti alla privazione della libertà personale), essendo ora necessario accertare la sussistenza di "elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione" dello straniero, ovvero verificare che il mantenimento del trattenimento "sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio" (cfr., sostanzialmente in tal senso, anche nelle rispettive motivazioni, Cass. n. 32750 del 2022; Cass. n. 21612 del 2022; Cass. n. 1648 del 2022; Cass. n. 610 del 2022; Cass. n. 25875 del 2021; Cass. n. 6066 del 2019).

2.3.2. Nel caso di specie, il Giudice di Pace, nel concedere la seconda proroga del trattenimento, non ha avuto cura di accertare adeguatamente la sussistenza di tale requisito attualmente richiesto dall'appena riportata normativa. Egli, invero, si è limitato a dare atto della grave difficoltà di "ottenere tampone per rimpatrio", senza nulla argomentare, tuttavia (pure a volersi ritenere realmente rilevante quell'inconveniente), a tacer d'altro, in ordine alle conseguenze, al fine della concreta esecuzione del già disposto rimpatrio, della indisponibilità del A.A. (da lui espressamente dichiarata nel corso dell'udienza tenutasi il 25 settembre innanzi a quel giudice. Cfr. pure l'allegato verbale) a sottoporsi a detto tampone.

2.3.3. Così operando, quindi, quel giudice, nell'autorizzare la proroga richiesta, non può dirsi aver compiutamente indicato, in relazione alle motivazioni addotte dall'autorità di polizia a fondamento della richiesta, in base a quali concreti elementi, malgrado l'assenza e/o l'impossibilità (per il rifiuto del A.A.) di effettuare l'esecuzione del tampone suddetto, adempimento, quest'ultimo evidentemente ritenuto necessario per eseguire il rimpatrio, sarebbe stato possibile comunque organizzare le operazioni di rimpatrio stesso. Manca, pertanto, nel provvedimento impugnato, una indispensabile, reale motivazione circa l'avvenuta valutazione dei suddetti requisiti di legge, omissione tanto più grave in materia coperta dalla garanzia dell'art. 13 Cost., cui nemmeno reca correttivo l'ammissibilità di una motivazione per relationem ove essa, come nella specie, risulti totalmente manchevole di ogni indicazione che ne attesti la condivisione da parte del decidente.

2.4. Si è al cospetto, dunque, di una decisione assistita da una motivazione apparente e, come tale, inficiata dal denunciato vizio di nullità. La stessa, conseguentemente, va cassata senza rinvio, essendo già decorso il termine perentorio entro il quale la proroga doveva essere disposta (ovvero il termine di scadenza della precedente proroga).

2.4.1. Poiché la parte ricorrente è ammessa al patrocinio a spese dello Stato in un giudizio in cui è parte soccombente un'Amministrazione statale, non vi è luogo alla regolazione delle spese, per il principio secondo il quale, qualora la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile promossa contro un'Amministrazione statale, il compenso e le spese spettanti al difensore vanno liquidati ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 82, ovvero con istanza rivolta al giudice del procedimento, e più precisamente, ai sensi dell'art. 83, comma 2, dello stesso D.P.R., nel caso di giudizio di cassazione, al giudice che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato, ovvero, in ipotesi di cassazione senza rinvio, al giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata (v. Cass. 11028/2009, 23007/2010, rese in fattispecie di cassazione con decisione nel merito); l'art. 133 del medesimo D.P.R., a norma del quale la condanna alle spese della parte soccombente non ammessa al patrocinio va disposta in favore dello Stato, non può, infatti, riferirsi all'ipotesi di soccombenza di un'Amministrazione statale (Cass. 18583/2012, 22882/2018, 30876/2018, 19299/2021, nonché Cass. S.U. 24413/2021). Pertanto, le spese processuali, relative al giudizio sia di merito che di legittimità, andranno liquidate dal Giudice di pace di Milano.

P.Q.M.

La Corte accoglie, nei sensi di cui in motivazione, il primo ed il terzo motivo di ricorso, dichiarandone assorbito il secondo, e cassa senza rinvio il provvedimento impugnato.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Prima Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 13 febbraio 2023.

Depositato in Cancelleria il 17 marzo 2023