Civile Sent. Sez. 1 Num. 2457 Anno 2021
Presidente: SCOTTI UMBERTO LUIGI CESARE GIUSEPPE
Relatore: OLIVA STEFANO
Data pubblicazione: 03/02/2021

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso 24324-2018 proposto da:

[redacted], elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE DI VIGNA PIA n. 60, presso lo studio dell'avvocato IVAN PUPETTI, che la rappresenta e difende

- ricorrente -

contro

QUESTURA DELLA PROVINCIA DI ROMA e MINISTERO DELL'INTERNO

- intimati -

4874
2020

avverso il decreto del TRIBUNALE di ROMA depositato il 27/06/2018;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11/12/2020 dal Consigliere Dott. STEFANO OLIVA;

udito il P.G., nella persona del Sostituto Dott.ssa RITA SANLORENZO, la quale ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'avv. IVAN PUPETTI per parte ricorrente, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso

FATTI DI CAUSA

Su richiesta della Questura di Roma, con decreto del 27.6.2018 il Tribunale di Roma convalidava la proroga del trattenimento di [redacted] presso il C.P.R. di Ponte Galeria, già a suo tempo convalidato dal medesimo ufficio giudiziario.

Propone ricorso per la cassazione di detta decisione [redacted] affidandosi ad un solo motivo, con il quale lamenta la violazione degli artt. 6 del D. Lgs. n. 142/2015 e 14 del D. Lgs. n. 286/1998, perché alla data della richiesta di convalida della proroga la misura restrittiva aveva perduto efficacia, stante l'intervenuto decorso del termine di 30 giorni dalla convalida dell'originario trattenimento (termine, quest'ultimo, applicabile al caso di specie poiché la ricorrente aveva presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale prima di essere trattenuta).

Il Ministero dell'Interno, intimato, non ha svolto attività difensiva nel presente giudizio di legittimità.

Il ricorso, originariamente chiamato nell'adunanza camerale della prima sezione civile di questa Corte dell'8.7.2020, è stato rinviato in udienza pubblica con ordinanza interlocutoria n. 18224/2020.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Con l'unico motivo il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 6, comma 5, del D. Lgs. n. 142 del 2015 e 14 del D. Lgs. n. 286 del 1998, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., perché il Tribunale avrebbe erroneamente disposto la proroga del trattenimento, senza rilevare l'intervenuta inefficacia dello stesso per decorso del termine massimo previsto. La ricorrente deduce di aver presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale prima di essere trattenuta; di conseguenza, avrebbe potuto esser trattenuta solo per 30 giorni e non per 60, come erroneamente disposto dal giudice della prima convalida (peraltro con provvedimento meramente adesivo alla richiesta della Questura). La richiesta di proroga, formulata dopo il decorso del primo termine di 30 giorni, avrebbe dovuto dunque essere considerata tardiva.

La censura è fondata.

Va premesso che la misura del trattenimento costituisce una limitazione della libertà personale dello straniero che, pur senza essere detenuto, si trova tuttavia ristretto in una struttura separata, con conseguente sacrificio della sua libertà di circolazione sul territorio nazionale. In proposito, questa Corte ha affermato 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*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

giurisdizionale, non potendo essere né richieste, né tantomeno autorizzate, proroghe della misura restrittiva in esame che non siano 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 addotti a sostegno della richiesta, nonché la loro congruenza rispetto alla finalità di rendere possibile il rimpatrio" (Cass. Sez. 6-1, Sentenza n. 18748 del 23/09/2015, Rv. 636864). Assume quindi rilievo decisivo il controllo giurisdizionale della misura in questione, che va assicurato, a pena di nullità, nel termine di quarantotto ore dalla richiesta del Questore, imponendo gli strumenti internazionali e comunitari (oltre che la legge nazionale) che il giudice, nel ristretto termine menzionato, debba motivare in ordine alla necessità di simile eccezionale misura limitativa della libertà personale, anziché di quelle alternative previste dalla legge, in rapporto alla delibazione della richiesta di protezione internazionale (così, Cass. Sez. 6-1, Ordinanza n.3298 del 08/02/2017, Rv. 643361).

La legge prevede inoltre precisi limiti temporali per il trattenimento, la cui scansione, sia quanto alla prima applicazione che quanto alle successive proroghe, va rigorosamente rispettata, posto che la misura –proprio perché ha un contenuto restrittivo della libertà personale– è soggetta al principio di tassatività, onde la norma che la autorizza va applicata in modo rigoroso. Ne deriva che la proroga del trattenimento non può in nessun caso essere richiesta dalla Questura oltre il termine di durata massima della misura prevista dal legislatore, poiché in caso contrario si realizzerebbe un'imprevedibile e incontrollata dilatazione del

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

tempo massimo consentito per la restrizione della libertà personale del soggetto trattenuto.

Questa Corte ha affermato, in tema di trattenimento del soggetto sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio (T.S.O.), che *"È illegittimo il trattenimento del soggetto, già legittimamente sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio, qualora la richiesta di proroga sia stata erroneamente inviata dai medici del reparto di psichiatria alla stazione dei carabinieri dopo la scadenza del termine di sette giorni dal ricovero e, quindi, successivamente trasmessa al comando della polizia municipale oltre la scadenza del periodo di proroga"* (Cass. Sez.6-1, Ordinanza n.19195 del 28/09/2015, Rv.637093).

Analogo principio è stato esteso anche al caso del trattenimento dello straniero, in funzione dell'analogia tra la natura delle due misure restrittive e la struttura dei rispettivi procedimenti di applicazione e proroga (Cass. Sez. 1, Ordinanza n. 33178 del 16/12/2019, Rv. 656561), con affermazione del principio secondo cui *"E' illegittima la proroga del trattenimento dello straniero presso un centro di permanenza per i rimpatri che sia stata disposta sulla base di un'istanza formulata successivamente alla scadenza del termine iniziale, o prorogato, della misura restrittiva, sicché, anche qualora l'iniziale convalida della misura restrittiva non sia stata tempestivamente impugnata dal destinatario, il provvedimento di proroga va cassato senza rinvio, con conseguente cessazione del trattenimento".*

Fatta questa premessa, è opportuno evidenziare che il combinato – disposto all'art. 6, quinto comma, del D. Lgs. n. 142 del 2015 e dell'art. 14 del D. Lgs. n. 286 del 1998, cui la prima norma rinvia, evidenziano due regimi differenti di trattenimento, a seconda che il soggetto trattenuto abbia

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

presentato domanda di protezione prima dell'inizio della misura restrittiva, o nella sua pendenza.

L'art. 6, quinto comma, infatti, prevede che al trattenimento dello straniero che abbia presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale *"Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, comprese le misure alternative di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 14. Quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 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".*

L'art. 14 del D. Lgs. n. 286 del 1998, invece, prevede, al quinto comma, che *"La convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi trenta giorni. Qualora l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà, il giudice, su richiesta del questore, può prorogare il termine di ulteriori trenta giorni. Anche prima di tale termine, il questore esegue l'espulsione o il respingimento, dandone comunicazione senza ritardo al giudice. Trascorso tale termine, il questore può chiedere al giudice di pace una o più proroghe qualora siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio. In ogni caso il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno del centro di permanenza per i rimpatri non può essere superiore a novanta giorni ed è prorogabile per altri trenta giorni qualora lo*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

straniero sia cittadino di un Paese con cui l'Italia abbia sottoscritto accordi in materia di rimpatri"

Nel caso in cui lo straniero presenti la domanda di riconoscimento della protezione internazionale durante l'esecuzione del trattenimento, quindi, la disciplina della misura restrittiva è contenuta nell'art. 6, quinto comma, e pertanto la durata massima inizialmente convalidabile è pari a 60 giorni. Nel caso invece in cui lo straniero abbia presentato la domanda di riconoscimento della protezione internazionale prima di essere trattenuto, la durata iniziale della misura è prevista dalla prima frase dell'art. 14, quinto comma, del D. Lgs. n. 286 del 1998 (cui la prima parte dell'art. 6, quinto comma, del D. Lgs. n. 142 del 2015 rinvia) ed è quindi pari a 30 giorni. Sia nel primo, che nel secondo caso, detti termini sono prorogabili, a norma della seconda parte dell'art. 6, comma 5, per un massimo di ulteriori 60 giorni *"per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda"*. Non si applicano, invece, i termini previsti dai periodi dell'art. 14, quinto comma, del D. Lgs. n. 286 del 1998 successivi al primo, e ciò per due concorrenti ragioni. Da un lato, poiché essi sono strettamente connessi all'esigenza di individuare identità e nazionalità dello straniero da espellere o rimpatriare, ad acquisire i necessari documenti di viaggio e ad organizzare le operazioni di rimpatrio. Dall'altro lato, in quanto l'art. 6, comma 5, del D. Lgs. n. 142 del 2015 ne prevede la sospensione, in pendenza di domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

Nel caso di specie, poiché la ricorrente aveva presentato domanda di protezione prima di essere trattenuta, la durata massima consentita per la misura limitativa della sua libertà personale era pari a 30 giorni, eventualmente prorogabili su tempestiva richiesta della Questura.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Il Tribunale ha ritenuto, nel decreto impugnato, che, una volta convalidato il trattenimento inizialmente richiesto dalla Questura, quel primo provvedimento non potesse più essere sindacato. La tempestività della richiesta di proroga, pertanto, doveva essere apprezzata non già con riguardo ai termini massimi di trattenimento previsti dalla legge, ma alla durata della misura in concreto convalidata dal primo giudice.

Simile interpretazione non è condivisibile, in quanto essa finisce per frustrare l'esigenza del legislatore di predeterminare la durata massima consentibile per il trattenimento dello straniero che abbia presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale.

In materia di trattenimento, questa Corte ha affermato che *"... in applicazione del disposto di cui all'art. 15 della Direttiva n. 115/2008/CE del Parlamento Europeo e della sentenza della CGUE del 28 aprile 2011, in causa C-61/11, è sempre consentita la domanda di riesame del provvedimento di trattenimento presso centro CIE da introdurre, in mancanza di apposita disciplina normativa al riguardo, con lo strumento del procedimento camerale ex art. 737 c.p.c., sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe da identificarsi nel giudice di pace"* (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 22932 del 29/09/2017, Rv.645527). Identico principio è stato affermato anche in tema di proroga, in quanto si è ritenuto che *"Lo straniero cui sia stata prorogata la misura del trattenimento presso un centro di identificazione e di espulsione (CIE) ha diritto al riesame del provvedimento di proroga ai sensi dell'art. 15 della direttiva n. 2008/115/CE, norma self-executing direttamente applicabile nell'ordinamento interno; il riesame deve effettuarsi con le garanzie del diritto di*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

difesa e del contraddittorio previste dalla Costituzione e della normativa sovranazionale, assicurate, in mancanza di espressa disciplina e tenuto conto dell'esigenza di celerità della decisione, dalle forme del rito camerale ex art. 737 ss. c.p.c., già previsto per la convalida del trattenimento, idoneo a garantire il contraddittorio anche qualora non venga fissata l'udienza, essendo in tal caso le parti comunque ammesse a depositare memorie scritte" (Cass. Sez. 1, Ordinanza n. 27076 del 23/10/2019, Rv. 655768).

Una volta ammesso il diritto dello straniero di invocare in ogni momento il riesame del trattenimento o della sua proroga, non avrebbe senso non consentire che la legittimità dell'iniziale misura di restrizione della sua libertà personale sia esaminata in occasione della convalida della richiesta di proroga, che costituisce una scansione necessaria del procedimento di trattenimento, e relativa proroga, previsto dal legislatore nazionale. Né è possibile configurare alcuna efficacia preclusiva al riesame per effetto della mancata impugnazione della convalida dell'iniziale trattenimento, poiché –come detto– l'elaborazione giurisprudenziale di questa Corte ammette il riesame della misura restrittiva (sia essa quella iniziale, o quella prorogata) in ogni tempo, e quindi a prescindere dalla circostanza che la convalida inizialmente disposta sia stata, o meno, impugnata nei termini di legge.

Da quanto precede discende che, ai fini della valutazione della tempestività della richiesta di proroga del trattenimento, si deve aver riguardo alla scadenza del termine massimo previsto dalla legge, e non invece alla maggior durata inizialmente convalidata per errore, poiché in tema di provvedimenti restrittivi della libertà personale spiega pieno effetto il principio del *favor libertatis*. Merita, quindi, di essere

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

affermato il seguente **principio di diritto**: *"La tempestività della richiesta di proroga del trattenimento dello straniero, a suo tempo convalidato in attesa dell'esame della domanda di protezione internazionale ai sensi di quanto previsto dal combinato – disposto degli artt. 6, comma quinto, del D. Lgs. n. 142 del 2015 e 14, comma quinto, del D. Lgs. n. 286 del 1998, dev'essere valutata, a prescindere dalla scadenza del periodo di trattenimento inizialmente convalidato, o prorogato, tenendo conto della durata massima del trattenimento, o della relativa proroga, consentita dalla legge. Tale verifica non è preclusa dalla mancata impugnazione della convalida o della proroga, né dal rigetto dell'impugnazione, ove proposta, in ossequio al principio per cui va sempre assicurato il diritto al riesame del provvedimento di trattenimento, o di relativa proroga, ai sensi dell'art. 15 della direttiva n. 2008/115/CE, norma self-executing direttamente applicabile nell'ordinamento interno".*

In definitiva, il ricorso va accolto, con cassazione del decreto impugnato e rinvio della causa al Tribunale di Roma, in persona di diverso magistrato, anche per le spese del presente giudizio di legittimità.

PQM

la Corte accoglie il ricorso, cassa il decreto impugnato e rinvia la causa al Tribunale di Roma, in persona di diverso magistrato, anche per le spese del presente giudizio di legittimità. Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della prima sezione civile, in data 11 dicembre 2020.

Il Presidente

(C. G. Scotti)

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
Prima Sezione Civile

Corte di Cassazione - copia non ufficiale