

N. 2455-21



ESSENTE

**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Dott. SCOTTI UMBERTO LUIGI CESARE	Presidente
Dott. VANNUCCI MARCO	Giudice
Dott. ARIOLLI GIOVANNI	Giudice rel. Ud. 11/12/2020
Dott. OLIVA STEFANO	Giudice U.P.
Dott. AMATORE ROBERTO	Giudice R.G.N. 7751/19

Cass. 2455

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 7751-2019 proposto da:

1), elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Maria di Padova che lo rappresenta e difende (pec: maria.rizzo@ordineavvocatipadova.it)

ricorrente

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*

resistente

avverso l'ordinanza n. 10/2019 Giudice di Pace di Brescia

udita la relazione della causa svolta all'udienza pubblica dell'11/12/2020 dal consigliere relatore dott. Giovanni Ariolli

4872
2020

udito il P.M. nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Rita Sanlorenzo che ha chiesto l'accoglimento del ricorso

udito il Difensore del ricorrente, avv. Antonella Consolo in sostituzione dell'avv. Maria Pia Rizzo, che ha chiesto l'accoglimento del ricorso

udito all'udienza di discussione il Difensore del Ministero dell'Interno, avvocato dello Stato Ilia Massarelli, che ha chiesto il rigetto del ricorso

FATTI DI CAUSA

1. Con ordinanza del 23.1.2019, il Giudice di pace di Brescia rigettò il ricorso proposto da _____ avverso il decreto d'espulsione emesso dal Prefetto di Brescia il 21.11.18 e il decreto di allontanamento del Questore, rilevando che i provvedimenti impugnati "appaiono legittimi in quanto la domanda reiterata di protezione internazionale non appare fondata su nuovi elementi e che non si ravvisano le violazioni della normativa italiana con la normativa UE citata dal ricorrente".

2. Spiegando quattro motivi, il ricorrente chiede l'annullamento del provvedimento impugnato.

2.1. Con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 111, comma 6, Cost., 132 e 348ter, c.p.c., in quanto il Giudice di pace non ha in sostanza motivato l'ordinanza impugnata, limitandosi ad affermazioni apodittiche da cui non si desume l'*iter* logico-giuridico seguito per la decisione adottata e la relativa *ratio*.

2.2. Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 40 Direttiva 2013/32/UE, 117 Cost., poiché il giudice di pace non ha applicato la normativa italiana in relazione alla citata normativa UE, non essendo dunque chiara la normativa in concreto applicata; il ricorrente si duole, in particolare, del fatto che il rigetto del ricorso si è concretizzato nella violazione dell'art. 19 TUI, dato il pericolo di persecuzioni e il rischio per la propria incolumità connessi al rientro nel proprio Paese.

2.3. Con il terzo motivo è dedotto l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, oggetto di discussione tra le parti, in quanto il giudice di pace non ha esaminato i nuovi elementi posti a sostegno della reiterata domanda di protezione internazionale (in ordine alla documentazione della perfetta integrazione sociale e lavorativa), né le condizioni di vita del ricorrente in Italia.

2.4. Con il quarto motivo il ricorrente si duole che il Giudice di pace avrebbe ommesso di liquidare l'onorario al proprio difensore, pur essendo stato ammesso al gratuito patrocinio.

3. Il Ministero dell'Interno non si è costituito nei termini ed ha depositato nota al solo fine di partecipare all'udienza di discussione.

4. Il Collegio con ordinanza interlocutoria n. 6377 adottata all'udienza camerale del 16/1/2020, ha ritenuto che la causa sia da rinviare alla pubblica udienza in considerazione della rilevanza e complessità della questione, oggetto del secondo e terzo motivo, afferente alla legittimità dell'ordinanza d'espulsione dello straniero cui è seguita la reiterazione della domanda di protezione internazionale (atteso che dagli atti emerge che una prima domanda era stata rigettata con sentenza definitiva emessa dalla Corte d'appello di Trieste il 20.10.16).

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato con riguardo al secondo motivo per cui la questione era stata rimessa dal Collegio all'odierna udienza pubblica con ordinanza interlocutoria n. 6377/2020, con assorbimento di ogni ulteriore profilo di censura.

Quanto all'ambito di applicazione temporale dell'art. 29-*bis*, ritiene il Collegio che, al fine dell'individuazione della norma da applicare alla fattispecie in esame, debba farsi riferimento alla data della "prima domanda reiterata", a cui d'altronde allude espressamente la norma (nel caso in esame la domanda risulta presentata il 13-11-2018).

L'art. 29-*bis* nel testo vigente all'epoca della domanda reiterata ("*nel caso in cui lo straniero abbia presentato una prima domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale, la domanda è considerata inammissibile in quanto presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento e stesso. In tale caso non si procede all'esame della domanda ai sensi dell'art. 29*") e della decisione che si impugna è dunque quello introdotto con il d.l. n.113/2018, convertito in l. n. 132/2018, che pare sancire una sorta di automatismo nel sanzionare di inammissibilità la domanda reiterata avanzata, come nel caso di specie, nella fase di esecuzione di un provvedimento comportante l'imminente allontanamento dal territorio nazionale, "in quanto presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento stesso".

Deve escludersi l'applicabilità del nuovo testo, introdotto dall'art. 2 lett. d) del d. l. n. 130/2020, pubblicato su G.U. del 21.10.2020, dal momento che l'art. 15, comma 2, del medesimo d.l. statuisce che "Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a), b, c), d) ed e) si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto avanti alle commissioni territoriali".

Va anche evidenziato, trattandosi di profilo che assume rilievo ai fini della risoluzione della questione posta, che la riforma del testo introdotta con il d.l. n. 130/2020 espressamente mira ad un riallineamento della normativa italiana con le disposizioni del legislatore comunitario e in particolare con la Direttiva n. 132/2013/UE che regola la materia. A conferma di ciò depone la Relazione Illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 130 del 2020, secondo cui nel decreto si è posta particolare attenzione alla coerenza tra le disposizioni legislative interne in materia di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e le norme della direttiva procedure (rifusione) (Direttiva 2013/32/UE). In particolare, si specifica che:

"Il comma 1, lettera d), interviene sulla particolare casistica della domanda reiterata presentata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, di cui all'articolo 29-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008. Nell'ordinamento previgente, tale domanda era considerata inammissibile per norma, in quanto presentata allo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento, e non si procedeva ad alcuna valutazione da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale; in tale caso si attribuisce alla competenza del presidente della Commissione territoriale la decisione preliminare, in conformità a quanto previsto, in generale, per il vaglio di ammissibilità delle domande di protezione internazionale dall'articolo 29 del decreto legislativo n. 25 del 2008. L'esame preliminare deve essere compiuto entro tre giorni dalla trasmissione della domanda. L'intervento normativo, senza alterare le esigenze di snellezza riconnesse alla particolare fattispecie, conseguentemente chiarisce la competenza della Commissione territoriale ad esaminare e a decidere la tipologia delle domande in questione, conformemente all'articolo 4 della direttiva 2013/32/UE, e all'articolo 4 del decreto legislativo n. 25 del 2008."

Si chiarisce quindi che l'organo competente al vaglio di ammissibilità per la tipologia di domanda reiterata in questione sia l'autorità competente in materia di protezione internazionale, e cioè la Commissione territoriale.

La Direttiva 2013/32/UE, infatti, al considerando 36 ammette che: "Qualora il richiedente esprima l'intenzione di presentare una domanda reiterata senza addurre prove o argomenti nuovi, sarebbe sproporzionato imporre agli Stati

membri l'obbligo di esperire una nuova procedura di esame completa". Quindi gli Stati possono prevedere una fase di vaglio preliminare senza dovere procedere a una rivalutazione completa delle prove già esaminate, non trovandosi nessuna previsione che autorizzi gli Stati a stabilire una presunzione di inammissibilità né alcun automatismo in tal senso. L'art. 33 della Direttiva, in particolare autorizza gli Stati a dichiarare inammissibile un elenco tassativo di domande, includendo tra di esse la "domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi." Tale declaratoria di inammissibilità è regolata dall'art. 40 della Direttiva, che prevede un "esame preliminare per accertare se siano emersi o siano stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti (...)", e che dove tali elementi non dovessero risultare, l'autorità possa quindi non procedere con un "esame ulteriore" dichiarando la domanda inammissibile.

Emerge quindi come si tratti di due fasi distinte, di cui la seconda solo eventuale, escludendosi ogni automatismo nel riconoscimento dell'inammissibilità della domanda. In ogni caso, la Direttiva statuisce chiaramente all'art. 42 comma 6, che gli Stati nella strutturazione di tale procedura preliminare, hanno la libertà di escludere il colloquio personale purché "queste disposizioni non rendono impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura, né impediscono di fatto o limitano seriamente tale accesso."

L'unica materia in cui la Direttiva definisce una disciplina specifica per le reiterate in pendenza di un imminente allontanamento dallo Stato riguarda la facoltà per gli Stati di "ammettere una deroga al diritto di rimanere nel territorio qualora una persona: a) abbia presentato una prima domanda reiterata, che non è ulteriormente esaminata ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dallo Stato membro in questione". Tale norma è stata puntualmente implementata dal legislatore del 2020, che in merito all'efficacia esecutiva delle decisioni di inammissibilità nella Relazione illustrativa ha affermato che "In coerenza con il diritto dell'Unione europea, si prevede ora che l'efficacia della decisione amministrativa non sia sospesa né dal ricorso né dall'istanza cautelare nel caso di domanda reiterata presentata nella fase di imminente esecuzione di un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale o della presentazione di un'ulteriore domanda reiterata dopo che la prima sia stata dichiarata inammissibile".

Si deve dunque concludere che se con la disposizione vigente all'atto della decisione impugnata si era inteso estendere all'intero procedimento la presunzione



di strumentalità delle domande reiterate, l'intervento ultimo realizzato con il d.l. 130/20202 (nelle more convertito con modif. nella l. 173/2020) riallinea l'ordinamento statale con i principi dettati in sede europea, dal momento che nella Direttiva la ritenuta strumentalità della domanda ha come unica "sanzione" la mancanza di effetto sospensivo dell'impugnazione di cui all'art. 40 comma 5.

Anche alla luce dei recenti interventi riformatori, deve quindi ritenersi – per come osservato dallo stesso P.G., che l'interpretazione data dal Giudice di Pace di Brescia al previgente testo dell'art. 29-bis – secondo cui alla domanda reiterata dopo l'espulsione dovrebbe ricondursi con una sorta di automaticità la sanzione dell'inammissibilità, senza alcuna verifica circa i contenuti, dal momento che la legge sancirebbe una presunzione *juris et de iure* della sua strumentalità ai fini di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento espulsivo - non è in linea con i principi del diritto europeo, esponendosi al sospetto d'incostituzionalità al lume dell'art. 117 Cost. per contrasto con la norma eurounitaria nella parte in cui la norma interna prevede che la domanda reiterata, per il solo fatto di essere stata presentata in pendenza di procedura espulsiva, debba essere dichiarata automaticamente inammissibile, senza effettuare quella valutazione preliminare richiesta dalla norma comunitaria che permetterebbe di valutare adeguatamente, nel pieno rispetto del diritto della persona, se effettivamente la prima domanda reiterata sia stata presentata con il solo scopo di eludere o ostacolare l'esecuzione dell'espulsione, oppure se dalla reiterata siano emersi elementi o risultanze nuove rilevanti per l'esame di una eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale. Inoltre, del pari rilievo assumono altresì i dubbi di costituzionalità, a cui si fa cenno nell'ordinanza interlocutoria, in relazione al disposto dell'art. 10 Cost., laddove il meccanismo esclude il vaglio di un'autorità terza in ordine alla presenza di elementi nuovi posti a sostegno della domanda di protezione, nel caso in cui sia già in corso l'espulsione.

Tale contrasto, ritiene il Collegio, possa comporsi attraverso una interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata del testo, peraltro compatibile anche con il dato letterale: ritenendosi che l'inammissibilità della domanda possa e debba essere sancita, in quanto la stessa sia ritenuta presentata a meri scopi dilatori.

Nel caso in esame, tale preliminare valutazione, con particolare riguardo all'esclusione di profili di mera strumentalità della domanda, risulta essere stata del tutto omessa dal Giudice di Pace nel provvedimento impugnato. Né all'uopo può ritenersi espresso tale giudizio nella laconica affermazione "*che i provvedimenti impugnati appaiono legittimi in quanto la domanda reiterata di*

protezione internazionale non appare fondata su nuovi elementi", trattandosi di affermazione del tutto apodittica, non suffragata dall'indicazione di alcun elemento di fatto che dia ragionevolmente conto delle ragioni secondo le quali detti elementi (nella specie contratto di lavoro e buste paga a dimostrazione dell'inserimento sociale in Italia) non potrebbero considerarsi idonei a superare il vaglio di ammissibilità.

Meritano pertanto accoglimento le censure formulate nel secondo motivo di ricorso.

2. In conclusione, va accolto il secondo motivo di ricorso, con assorbimento degli altri, cassandosi l'ordinanza impugnata con rinvio al Giudice di Pace di Brescia in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

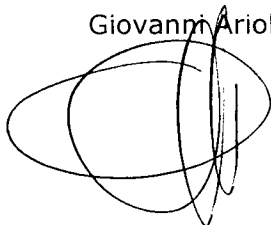
P.Q.M.

La Corte accoglie il secondo motivo di ricorso, assorbiti gli altri; cassa la sentenza impugnata, con rinvio al Giudice di Pace di Brescia anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, l'11/12/2020.

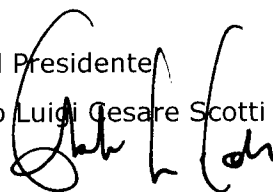
Il Consigliere relatore

Giovanni Ariolli



Il Presidente

Umberto Luigi Cesare Scotti



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
Prima Sezione Civile

Depositato in Cancelleria

3-2-2021

Il Cancelliere
Daniela VERDELLI