



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Oggetto

IMMIGRAZIONE

R.G.N. 13777/2023

Cron.

Rep.

Ud. 30/01/2024

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

PASQUALE D'ASCOLA	- Presidente Aggiunto -
BIAGIO VIRGILIO	- Presidente di Sezione -
RAFFAELE GAETANO ANTONIO FRASCA	- Presidente di Sezione -
LORENZO ORILIA	- Presidente di Sezione -
GIACOMO MARIA STALLA	Consigliere -
MARGHERITA MARIA LEONE	Rel. Consigliere -
FABRIZIA GARRI	- Consigliere -
MAURO DI MARZIO	- Consigliere -
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul procedimento di rinvio pregiudiziale iscritto al n. 13777-2023, disposto dal Tribunale di Bologna con ordinanza emessa l'11/06/2023 nel procedimento (r.g. 5751/2023) tra:

■■■■■ ■■■■■, rappresentato e difeso dall'avvocato FRANCESCO ROPPO;

e

COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI BOLOGNA - SEZIONE FORLI'-CESENA - MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 30/01/2024 dal Consigliere MARGHERITA MARIA LEONE;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore



Generale LUISA DE RENZIS e dell'Avvocato Generale RITA SANLORENZO, che si è riportato alle conclusioni scritte ed ha chiesto dichiararsi l'ammissibilità del ricorso, previa enunciazione dei principi di diritto indicati nelle conclusioni scritte;

uditi l'avvocato Francesco Roppo e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia.

FATTI DI CAUSA

1)-Con l'ordinanza in esame il tribunale di Bologna ha sollevato rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c. con riferimento all'istanza proposta da [REDACTED] ai sensi dell'art. 35 bis, quarto comma del D.lvo n. 25/2008, diretta alla sospensione della decisione adottata dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

La Commissione aveva rigettato il ricorso per manifesta infondatezza, ai sensi dell'art. 28 ter primo comma lett. b) D.Lvo n. 25/2008, trattandosi di richiedente proveniente da Paese sicuro.

Il ricorrente, impugnando la decisione dinanzi al tribunale bolognese, aveva eccepito che il provvedimento impugnato doveva ritenersi automaticamente sospeso attesa la irregolarità della procedura accelerata adottata dalla Commissione, procedura espressamente prevista dall'art. 28 bis del predetto decreto legislativo. In particolare, evidenziava il superamento dei tempi previsti dalla norma invocata per la audizione del richiedente e l'emissione del provvedimento.

1.a) -Il tribunale bolognese, oltre alla irregolarità temporale denunciata e ritenuta pacificamente verificatasi, rilevava ulteriormente, quale vizio della procedura accelerata, la mancata emissione e tempestiva comunicazione del provvedimento del Presidente della Commissione territoriale.

2)-In tale contesto il tribunale, richiamate le norme applicabili al caso in esame, interpretate con differenti indirizzi tra i giudici del merito, riteneva sussistenti i presupposti per adire il Giudice di legittimità, in sede di rinvio pregiudiziale per porre il seguente quesito: "se, in caso di soggetto proveniente da paese di origine sicuro, il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 ter, D.Lvo n.



25/2008 emesso dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale senza previa adozione di una regolare procedura accelerata di cui agli artt.28 e 28 bis D.Lvo. n. 25/2008, determinata con provvedimento del presidente in seguito a esame preliminare, tempestivamente comunicato dalla Commissione al richiedente asilo, e con rispetto dei termini prescritti dall'art.28 bis D.Lvo.n. 25/2008, dia luogo o meno a sospensione automatica ai sensi dell'art.35 bis, terzo comma D.Lvon. 25/2008".

3)-L'ordinanza, preliminarmente interrogandosi sull'ambito di operatività del rinvio pregiudiziale, riteneva ammissibile tale istituto anche nelle ipotesi in cui *la questione giuridica pregiudizialmente posta possa essere dirimente ai fini dell'adozione di una decisione interlocutoria che non incida in via diretta sulla questione di merito*, pur se lo strumento processuale in questione sia previsto dall'art. 363 bis c.p.c. solo qualora *la questione posta sia necessaria alla definizione anche parziale del giudizio*.

Valutava positivamente tale possibilità per plurime ragioni, tra le quali il riferimento letterale alla necessità della questione rispetto alla *definizione* del giudizio e non alla "decisione" e dunque a modalità definitorie, anche stragiudiziali o conciliative, per le quali poteva risultare incisiva la determinazione interlocutoria in punto di rito, quale quella in esame.

Il tribunale riteneva inoltre determinante la decisione sulla sospensione anche rispetto al giudizio di merito, posto che la domanda di protezione internazionale non ha possibilità di essere accolta (art. 2 D.lvo n.251/2007) se, con accertamento ex nunc al momento della decisione, il richiedente risulti tornato nel paese di origine, cosa che accadrebbe in ipotesi di mancata sospensione del provvedimento amministrativo.

4)-L'ordinanza riteneva quindi ammissibile il nuovo strumento anche al fine di accertare se la sospensione del provvedimento amministrativo emesso dalla Commissione territoriale consegua automaticamente in caso di vizio nella procedura accelerata, poichè la presenza di difetti procedurali determina il ripristino della trattazione



in sede ordinaria, con la conseguente operatività del principio stabilito dall'art 35 bis D.lvo n. 25/2008, secondo cui " La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato" .

5)- Quanto al merito della questione, il tribunale evidenziava la disciplina applicabile nel richiamato art. 35 bis terzo comma del D.lvo n. 25/2008 secondo cui, per quel che qui rileva, "*La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto (.....)*

c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis);

d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e);

d-bis) avverso il provvedimento relativo alla domanda di cui all'articolo 28-bis, comma 1, lettera b).

Richiamava, altresì, la disciplina dell'art. 28 bis di cui al medesimo decreto legislativo, relativo alla procedura accelerata, applicata, nel provvedimento di manifesta infondatezza adottato dalla Commissione territoriale, trattandosi di richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura.

5.a) -Il tribunale evidenziava inoltre come la disposizione, richiamata dalla lettera d) dell'art. 35-bis, ossia l'articolo 28-bis, comma 2, lettere c), titolata "Procedure accelerate" prevede che si applichi tale procedura al "richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro, ai sensi dell'articolo 2-bis". Come rilevato dall'ordinanza di remissione, "le lettere c) e d) dell'art. 35-bis richiamano, *curiosamente*, la medesima fattispecie della provenienza da paese di origine sicuro"

5.b) -Quanto alla procedura accelerata, il tribunale sottolineava che la direttiva europea non contiene una definizione di "procedura accelerata", né una definizione è altrimenti rinvenibile a livello internazionale.

Al riguardo l'art. 28, comma 1, dispone che "Il presidente della Commissione territoriale, previo esame preliminare delle domande, determina i casi di trattazione prioritaria, secondo i criteri enumerati



al comma 2, e quelli per i quali applicare la procedura accelerata, ai sensi dell'articolo 28-bis. La Commissione territoriale informa tempestivamente il richiedente delle determinazioni procedurali assunte ai sensi del periodo precedente”.

L'art. 28-bis (titolato «Procedure accelerate»), al comma 2, prevede che “La Questura provvede 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 nei seguenti casi: (...) c) richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell'articolo 2-bis; d) domanda manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-ter; (...)”.

La disciplina della procedura accelerata, sopra indicata, si limita, dunque, ad una fase di avvio e alla previsione di termini brevi.

6)-Ricostruito il quadro normativo di riferimento, il giudice del rinvio rilevava che in ordine alla questione rimessa alla Corte di cassazione ex art. 363-bis c.p.c. la giurisprudenza di merito delle sezioni specializzate era sostanzialmente divisa, essendo rinvenibili tre diversi orientamenti così sintetizzabili:

6.1) secondo un primo indirizzo, il mancato rispetto dei requisiti previsti per la procedura accelerata (da seguire, per quanto attiene alla questione in esame, in caso di ricorrente proveniente da paese di origine sicura) preclude la possibilità che della stessa si producano gli effetti, con la conseguenza che, per quel che rileva in questa sede, non vi sia alcuna deroga alla regola della sospensione automatica conseguente alla proposizione del ricorso avverso il provvedimento di rigetto;

6.2)- un secondo indirizzo, muovendo dal rilievo che il decreto legge n. 113 del 2018, introducendo l'art. 28-ter, ha previsto una categoria di manifesta infondatezza sganciata dall'adozione di una preventiva procedura accelerata, afferma che l'adozione o meno della procedura accelerata avrebbe effetto esclusivamente ai fini del dimezzamento del termine per impugnare, ma sarebbe indifferente ai fini della sospensione automatica, potendo la Commissione territoriale adottare



un provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza anche all'esito di una procedura ordinaria;

6.3) -secondo un terzo orientamento, infine, solo per le persone provenienti da paesi sicuri nei confronti dei quali sia stata adottata una decisione di rigetto per manifesta infondatezza (e non, invece, per tutte le altre ipotesi di manifesta infondatezza), la sospensione automatica potrebbe essere derogata in presenza di una corretta procedura accelerata (integrata dalla tempestiva comunicazione del Presidente della Commissione e dal successivo rispetto dei termini di legge previsti).

L'esistenza di plurimi orientamenti sostanziava l'ulteriore requisito della "difficoltà" interpretativa posto dall'art. 363 bis c.p.c. tra le condizioni per l'utilizzo dello strumento processuale del rinvio pregiudiziale, accertata l'esigenza della determinazione sulla questione ai fini della definizione della questione, nonché il suo riflesso su una molteplicità di giudizi.

In tal modo ritenuti soddisfatti i requisiti richiesti dall'art. 363 bis c.p.c., il tribunale di Bologna proponeva il rinvio pregiudiziale oggi in esame.

7)-La Prima Presidente, con decreto del 24 luglio 2023, dichiarava ammissibile la questione disponendone l'assegnazione alle Sezioni Unite civili per l'enunciazione del principio di diritto

8)-L'Ufficio della Procura generale depositava memoria scritta concludendo per l'affermazione del seguente principio: - *previa ammissibilità del rimedio processuale, la corretta adozione della procedura accelerata costituisce la base procedurale per ogni caso di manifesta infondatezza (e di inammissibilità) come può desumersi dalla collocazione unitaria delle norme di riferimento e dagli appositi richiami testuali;*

- *la mancata e regolare applicazione delle esigenze organizzative e di programmazione che caratterizzano la procedura accelerata (ivi inclusa la mancata adozione, da parte del Presidente della Commissione Territoriale, del provvedimento di avvio e la mancata comunicazione dei relativi provvedimenti) consente di escludere la*



regolare applicazione della procedura accelerata e la deroga alla sospensione automatica del provvedimento di rigetto, con la conseguente prosecuzione della procedura nei termini ordinari.

L'Avvocatura Generale dello Stato, costituitasi nel giudizio di merito in difesa della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale e per il Ministero dell'Interno, depositava memoria

La causa è stata trattata alla pubblica udienza del 30 gennaio 2024.

RAGIONI DELLA DECISIONE

9)-E' preliminare valutare la ammissibilità del rinvio pregiudiziale, previsto dall'art. 363 bis c.p.c., nel caso in esame.

Con l'ordinanza in esame si sottopone alla Corte la questione pregiudiziale avente ad oggetto la sospensione (automatica) del provvedimento amministrativo di rigetto per manifesta infondatezza della richiesta di protezione internazionale emesso in seguito alla procedura c.d. accelerata prevista dall'art. 28 bis del D.Lgs n. 25/2008, in caso di irregolarità del procedimento.

Si tratta quindi di valutare se il rinvio pregiudiziale sia ammissibile anche rispetto a provvedimenti *lato sensu* cautelari, quali la sospensione, che non siano di immediata utilità per la decisione di merito della controversia (nel caso specifico la richiesta di protezione).

10)-Devono indagarsi prioritariamente le finalità del nuovo istituto che, non casualmente, mira a rimettere al Giudice di legittimità non specifici provvedimenti (come ordinariamente-salve talune eccezionali previsioni di cui si dirà- è previsto per la ricorribilità in cassazione), ma "questioni" necessarie per definire, anche parzialmente, il giudizio. L'utilizzo del termine "questione" apre alla possibilità di includere nel nuovo strumento processuale dubbi interpretativi anche rispetto a fasi processuali, quali quelle cautelari, che, pur non sfociando in decisioni e provvedimenti immediatamente ricorribili in cassazione, siano caratterizzati da problematiche incidenti direttamente sulla decisione di merito, anche suscettibili di un interesse generalizzato rispetto a pluralità di controversie.



10.a) -Tale ambito applicativo dell'istituto è riscontrabile nella necessità di espandere la funzione nomofilattica della Corte di legittimità anche in chiave deflattiva del contenzioso, perseguita attraverso l'enunciazione di un principio di diritto che possa valere quale precedente in una serie di giudizi.

L'individuazione di una "questione" caratterizzata dagli elementi indicati dall'art. 363 bis c.p.c., può essere, pertanto, oggetto di rinvio pregiudiziale in ogni fase, anche interlocutoria, del processo.

12)-Nel nostro ordinamento una simile funzione di "nomofilachia preventiva" è riscontrabile nell'art. 420 bis c.p.c. e nell'art. 64 del D.Lgs. n. 165/2001. Entrambe le disposizioni, proprie del processo del lavoro, sono dirette alla anticipata soluzione di questioni attinenti all'efficacia, alla validità o all'interpretazione delle clausole di un contratto o accordo collettivo nazionale, con l'impugnazione diretta della decisione del giudice del primo grado, sul punto interpretativo, dinanzi al Giudice di legittimità. Le disposizioni richiamate contengono invero " *la prescrizione di un circuito virtuoso per accelerare la formazione della giurisprudenza sulle norme dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro e quindi per promuovere una nomofilachia anticipata e più rapida (un vincolo parimenti di tipo processuale per l'attività interpretativa del giudice è previsto ora dal cit. art. 374 c.p.c., comma 3). Sotto questo aspetto la pronuncia che la Corte è chiamata a rendere ha una portata che, seppur in misura limitata, è idonea altresì a trascendere il caso di specie nel senso che ha una qualche incidenza anche in altri giudizi che pongono la medesima questione interpretativa della normativa collettiva di livello nazionale*" (Cass. Sez U. n. 20075/2010).

12.a)-Di recente queste Sezioni Unite (n. 34851/2023) hanno poi evidenziato che il rinvio pregiudiziale "rappresenta un'opportunità offerta al giudice di merito per rivolgersi all'organo giurisdizionale che, nell'attuale sistema, garantisce l'unità e l'uniforme interpretazione del diritto (...) e costituisce espressione di un nuovo bilanciamento tra i poteri riconosciuti alla giurisdizione di merito e di legittimità, nell'ambito del quale alla compressione del potere decisorio cui il



giudice di merito decide di sottostare nell'esercizio delle prerogative che la legge gli attribuisce fa riscontro una forte espansione del ruolo d'impulso allo stesso spettante come parte del sistema giustizia nel suo complesso, inteso non più solo come funzione dello Stato diretta all'attuazione del diritto nel caso concreto, ma come servizio pubblico in cui le risorse destinate alla soluzione della singola controversia contribuiscono al soddisfacimento di un più ampio compendio di esigenze individuali". Ha aggiunto che "tale meccanismo si pone in linea con l'esigenza del giusto processo, affidando alla Corte di cassazione il compito di decidere la questione ad essa sottoposta con pronunce rese in pubblica udienza, sia a sezioni unite che a sezione semplice, con la requisitoria scritta del Procuratore generale, per ciò stesso dotate di una valenza nomofilattica al più elevato livello e tali da renderle, se non vincolanti per altri giudizi, sicuramente dotate di un particolare grado di persuasività, proprio perché orientate a garantire la certezza e la prevedibilità del diritto".

13)-Nel caso in esame, peraltro, non soltanto il tema posto in sede di rinvio, quale la automaticità o meno della sospensione in caso di irregolarità del procedimento accelerato è questione che può riguardare una pluralità di altri giudizi, ma è anche tema che è in stretta correlazione con il giudizio di merito relativo alla valutazione della protezione internazionale richiesta. Invero la decisione interlocutoria sulla sospensione, con la possibilità di allontanamento necessitato del richiedente asilo nel corso del giudizio (per carenza del titolo di soggiorno), impedirebbe l'accoglimento della richiesta protezione, ove se ne accertino le condizioni, qualora risulti, al momento della decisione di merito, che il richiedente sia già ritornato, anche contro la sua volontà, nel suo paese (l'art. 2 D.Lvo n. 251/2007 prevede che : *si intende per rifugiato ...cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza*).

14)-La presenza sul territorio assume dunque connotato di necessità



al fine dell'eventuale accoglimento dell'istanza di protezione e in tal modo si evidenzia il rilievo che la decisione interlocutoria e *lato sensu* cautelare sulla sospensione del provvedimento amministrativo di rigetto assume anche rispetto al giudizio di merito.

15)-In tale contesto, relativo a diritti soggettivi meritevoli di tutela, il vaglio in sede di rinvio pregiudiziale non può che essere affermato anche rispetto a *questioni* trattate in sede interlocutoria, non dirette, tecnicamente, a definire la causa di merito e non contenute in provvedimenti impugnabili in sede di legittimità, ma che siano comunque destinate ad incidere sulle posizioni delle parti nel processo e, in definitiva, sul processo stesso e sul suo esito.

16)- Si sostiene che occorrerebbe, ai fini dell'applicabilità dell'istituto, che il giudice sia investito di un giudizio di merito.

L'assunto non è condivisibile sia perché risulterebbe pertinente solo all'ipotesi di procedimento cautelare *ante causam*, sia e soprattutto perché l'espressione della norma non evoca il giudice che deve decidere il merito, ma il giudice "di" merito. L'espressione implica, specie se si tiene conto che l'istituto ha vocazione a consentire l'esercizio del potere nomofilattico della Corte di cassazione, la posizione ordinamentale del giudice che esercita il potere di rimessione rispetto al giudice di legittimità, sicché è idonea a comprendere anche il giudice di merito che è investito del potere cautelare.

16.b) -E' parimenti suggestivo, ma non convincente, l'argomento che è stato enunciato nel senso di una ontologica incompatibilità del nuovo istituto con l'urgenza tipica della giurisdizione cautelare. La rimessione, si è detto, impone la sospensione del giudizio ed essa contraddirebbe la logica stessa di quella giurisdizione. Deve in proposito evidenziarsi che la norma dell'art. 363-bis, nel disporre la sospensione del procedimento con la stessa ordinanza di rimessione, prevede che sia "salvo il compimento degli atti urgenti e delle attività istruttorie non dipendenti dalla soluzione della questione oggetto del rinvio pregiudiziale".

Ebbene, il riferimento alle attività istruttorie nonché agli atti urgenti



che non abbiano interazioni con la questione sottoposta al rinvio pregiudiziale, implica che comunque "l'urgenza" definitiva di una controversia sia stata considerata dal legislatore come non ostativa all'utilizzo dell'istituto e che possa aver rilievo anche al momento in cui il giudice di merito rimette la questione.

16.c)-Tanto induce allora a non escludere la possibilità che, nel rimettere la questione alla Corte il giudice di merito investito della cautela possa, all'atto stesso della rimessione, concedere la misura cautelare temporanea, idonea ad evitare il verificarsi del pregiudizio, in attesa della decisione della Corte.

17)-In conclusione, deve essere affermato il seguente principio di diritto:

Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 363 bis c.p.c., in presenza di tutte le condizioni previste dalla disposizione, può riguardare questioni di diritto che sorgano anche nei procedimenti cautelari *ante* o in corso di causa.

18)- Va esaminata ora la specifica questione posta dal tribunale di Bologna.

Giova rammentare che [REDACTED] [REDACTED] proponeva istanza ai sensi dell'art. 35 bis, quarto comma del D.Lvo n. 25/2008, diretta alla sospensione della decisione adottata dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

La Commissione aveva rigettato il ricorso per manifesta infondatezza, ai sensi dell'art. 28 ter primo comma lett. b) D.Lvo n. 25/2008, trattandosi di richiedente proveniente da paese sicuro.

Il ricorrente, aveva eccepito che il provvedimento impugnato doveva ritenersi automaticamente sospeso attesa la irregolarità della procedura accelerata adottata dalla Commissione, procedura espressamente prevista dall'art. 28 bis del predetto decreto legislativo. In particolare, aveva evidenziato il superamento dei tempi (domanda del 23 febbraio 2023 - audizione fissata per il 31 marzo 2023, non tenuta per mancata presentazione - provvedimento 4 aprile) previsti dalla norma invocata per la audizione del richiedente e l'emissione del provvedimento.



19)-Il tribunale, avvalendosi dell'art. 363 bis c.p.c., poneva il quesito se in caso di ricorso giurisdizionale avente ad oggetto provvedimento di manifesta infondatezza emesso dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale nei confronti di soggetto proveniente dal Paese sicuro, vi sia o meno deroga al principio (imposto dalla Direttiva Europea n.2013/32, salvo casi tassativi), di sospensione automatica del provvedimento impugnato , anche quando la Commissione territoriale non abbia applicato una corretta procedura accelerata.

20)-A sostegno del dubbio interpretativo l'ordinanza di rinvio esponeva tre differenti opzioni registratesi negli uffici di merito:

20.1) -il primo indirizzo, valorizza la rigorosa conformità alla Direttiva Europea che impone la regola della c.d. sospensione automatica, salvo casi eccezionali e tassativi (art. 46, paragrafi 5 e 6).

Si afferma che la procedura accelerata vale per tutte le ipotesi di manifesta infondatezza (e di inammissibilità) e la sua mancata adozione conduce, in caso di proposizione di ricorso giurisdizionale, alla sospensione automatica del procedimento amministrativo.

In altri termini, la deroga alla sospensione automatica in caso di ricorso giurisdizionale è consentita soltanto se la domanda è stata dichiarata infondata all'esito di una regolare adozione della procedura accelerata.

20.2) -Il secondo indirizzo interpretativo valorizza quanto disposto dall'art. 32, paragrafo 2 della Direttiva, che autorizza gli Stati membri ad introdurre una categoria di manifesta infondatezza nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'art. 31, paragrafo 8.

La norma (l'art. 32, paragrafo 2) viene richiamata anche dall'art. 46 paragrafo 6 della Direttiva tra le ipotesi di deroga al principio della sospensione automatica.

Si afferma, di conseguenza, che la manifesta infondatezza, sulla base delle citate norme internazionali, può essere pronunciata dalla commissione territoriale senza essere necessariamente agganciata ad una preventiva procedura accelerata: il legislatore italiano, con



l'introduzione dell'art. 28 ter ("domande manifestamente infondate"), forse anche inconsapevolmente, a dire di questo indirizzo interpretativo, avrebbe recepito l'art. 31, paragrafo 8 della Direttiva e le norme ad essa correlate.

L'art. 28 ter regola i casi di manifesta infondatezza ma non chiarisce se debba essere applicata la procedura accelerata regolata dagli artt. 28 e 28 bis a differenza di quanto accadeva nel testo anteriore alla riforma del 2018.

Da ciò si deduce che la Commissione territoriale possa adottare una decisione di manifesta infondatezza indipendentemente dall'applicazione di una procedura accelerata ed anche in tal caso la decisione sarebbe comunque immediatamente esecutiva.

20.3) -Il terzo indirizzo afferma che la procedura accelerata è imposta dalla legge italiana non per tutti i casi di manifesta infondatezza, ma soltanto per l'ipotesi in cui sia dichiarata per richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri.

Secondo questa impostazione, non in tutti i casi di manifesta infondatezza ma per i soli soggetti provenienti da paese sicuro, la sospensione automatica potrebbe essere derogata e soltanto in presenza di una corretta procedura accelerata.

In conclusione, rispetto agli effetti della deroga alla procedura accelerata, per il primo indirizzo la deroga comporta sempre la sospensione automatica del provvedimento amministrativo; per il terzo indirizzo la deroga della procedura accelerata comporta la sospensione automatica del provvedimento solo per i provenienti da paesi sicuri; mentre per il secondo indirizzo la deroga produce effetto per il dimezzamento del termine per impugnare ma non ai fini della sospensione, perché la categoria della manifesta infondatezza sarebbe comunque immediatamente esecutiva.

21)- **La Direttiva 2013/32/UE pone un principio generale secondo cui la proposizione del ricorso giurisdizionale sospende sempre in modo automatico l'esecuzione del provvedimento impugnato., salvo che in casi tassativi.**

L'art. 46 della Direttiva prevede infatti che *fatto salvo il paragrafo 6,*



gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso.

21.a) -Per quel che qui interessa, fra le ipotesi di deroga al principio richiamate dal *paragrafo 6* (con richiami alle ipotesi degli artt. 31 e 32) vi è la provenienza del richiedente da paesi ritenuti sicuri.

21.b) -La normativa interna applicabile *ratione temporis* al caso in esame (D.Lvo n. 25/2008) dispone all'art. 35 bis terzo comma che *La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto.... c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis)*

22)-**Risulta chiara, anche nella normativa interna, la presenza di un principio generale di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento qualora lo stesso sia impugnato con ricorso giurisdizionale.** Anche in tale ambito interno sono espressamente disciplinate le ipotesi di deroga a detto principio e tra esse, per quanto qui in rilievo, l'ipotesi di impugnazione del provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis. Quest'ultima disposizione fa riferimento all'ipotesi di rigetto della domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28-ter, cioè nelle ipotesi in cui il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis. A tale ricostruzione va infine aggiunto quanto disposto dall'art. 28 bis con riguardo alla c.d. procedura accelerata che riguarda tra le altre ipotesi, quella relativa al richiedente proveniente da paese ritenuto sicuro

23)-**La ricostruzione normativa, pur articolata nell'intreccio delle fonti, individua dunque un principio generale di sospensione del provvedimento amministrativo con talune deroghe tra cui, quella del richiedente proveniente da paese sicuro per il quale è stata adottata dalla Commissione una procedura accelerata.**

Occorre valutare se l'irregolarità della procedura accelerata produce il venir meno della deroga al principio ed il riespandersi della



sospensione del provvedimento.

Taluni passaggi argomentativi risultano necessari per svolgere una analisi adeguata della questione posta.

24)-*Il principio di sospensione automatica*

Il principio di sospensione automatica del provvedimento della Commissione è espressione del principio di effettività della tutela.

Si tratta di un principio generale dell'ordinamento unionale che trova positive affermazioni negli artt. 6 e 13 CEDU, nell'art. 47 della carta dei Diritti fondamentali UE e, con riferimento alla materia della protezione internazionale, nell'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE.

Il principio si traduce, in concreto, nel diritto di difesa, di parità delle armi processuali, di ricorso al giudice, nel diritto complessivo ad un giusto processo. Nel caso in esame si traduce, specificamente, nel diritto ad essere presente nel processo allorchè, in caso non fosse operativa la sospensione del provvedimento emesso dall'Organo amministrativo, il richiedente sarebbe a rischio di un allontanamento in quanto non più titolato a restare nel Paese, con effetti preclusivi sul suo diritto di difesa e, come visto, addirittura sulla possibilità di giungere ad una decisione di merito eventualmente a lui favorevole.

25)-*La procedura accelerata, finalità e coerenza interna dei casi di deroga.*

Ulteriore tassello della questione posta su cui occorre soffermarsi è dato dalle modalità di funzionamento della procedura accelerata, dalle ragioni interne alla scelta di adozione della stessa e, quindi, dalla *ratio* che fa conseguire alla adozione di essa la deroga al principio di sospensione del provvedimento della Commissione territoriale.

L'art. 28 bis D.Lvo n. 25/2008 sancisce che la Commissione territoriale, ricevuta dalla Questura la necessaria documentazione, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni.

Si tratta, all'evidenza, di una procedura focalizzata esclusivamente su termini di rapida audizione del richiedente e di pressoché contestuale decisione.

Le ragioni della adozione di siffatta rapidità sono espresse dalla stessa



disposizione allorché individua i casi in cui sia possibile adottare rapidità procedimentale nelle ipotesi in cui o il richiedente sia trattenuto presso strutture o centri di accoglienza, o sia inammissibile la richiesta o, ancora, sia manifestamente infondata e, comunque, il richiedente provenga da paesi sicuri.

26)-Il tratto che accomuna le ipotesi indicate dall'art. 28 bis, nella sua formulazione che *ratione temporis* interessa, (deve sottolinearsi che nel corso del tempo la disciplina della procedura accelerata ha subito diversi interventi e modifiche legislative) sembra essere la immediata acquisizione dei dati e documenti necessari alla valutazione e la conseguente possibilità di una rapida decisione.

27)-Tali caratteristiche sembrerebbero poi particolarmente rinvenibili nella fattispecie della provenienza da paese sicuro trattandosi di condizione accertabile con facilità attraverso il richiamo all'elenco dei paesi sicuri approvato con decreto ministeriale.

La possibilità di annoverare il paese di origine del richiedente tra i paesi sicuri dovrebbe rendere immediatamente decidibile la richiesta e dunque adottabile la procedura accelerata con il rispetto dei termini ivi previsti.

28)- Nel caso in esame, secondo il giudice rimettente, pur essendo tali le ragioni della scelta della procedura adottata perché ritenuto sicuro il paese di origine, non si è provveduto nel rispetto dei termini di cui all'art. 28 bis. Tale "sforamento" è stato giustificato dalla Commissione con la difficoltà di reperire un interprete per l'audizione. Il tribunale bolognese ha poi rilevato una ulteriore irregolarità nella procedura per la mancata adozione e comunicazione del provvedimento di avvio.

29)-Tornando a ragionare sulle condizioni che legittimano la procedura accelerata e consentono, quale conseguenza, la deroga al principio di sospensione del provvedimento della Commissione territoriale, deve affermarsi che proprio la qualità di principio generale della sospensione non può che richiedere stretta osservanza della possibilità di azione delle deroghe. Non risulta infatti compatibile con l'impianto del sistema e con il rapporto tra principi generali e deroghe



agli stessi, la possibilità di ampliare il funzionamento di queste ultime tollerando il superamento dei termini indicati per ragioni che, evidentemente, dimostrano la necessità di accertamenti e attività non compatibili con la ristrettezza dei tempi dati.

30)-Pur non potendo compiutamente affrontare in questa sede le problematiche inerenti, da un lato la possibilità che il richiedente contesti la natura "sicura" del paese di origine e, dall'altro la possibilità che il giudice debba, anche in ragione del dovere di cooperazione istruttoria, comunque valutare detta natura anche in presenza di inserimento del paese negli elenchi contenuti nei decreti ministeriali a ciò destinati (si tratta, peraltro, di decreti necessitanti continuo aggiornamento), di esse (delle problematiche) occorre tener conto allorché si debba valutare se una esorbitanza dei tempi necessari alla valutazione possa ancora far ritenere accelerata la procedura e derogato il principio di sospensione del provvedimento.

31)-La ratio comune alle ipotesi contenute nell'art. 28 bis, ovvero la immediata presenza o acquisibilità degli elementi da valutare, e la stretta connessione tra ristrettezza dei tempi, decisione e deroga al principio della sospensione, evidenzia la necessitata coesistenza dei tre fattori e, dunque, il venir meno dell'intero impianto in caso del venir meno di uno di essi (tempi dati).

La presenza di variabili nell'accertamento in tempi ristretti (si è detto sulla contestazione e sull'accertamento circa la natura di paese sicuro ma le difficoltà possono essere di varia tipologia) non può che evidenziare che, qualora si verifichi un prolungamento temporale che faccia superare i tempi previsti dalla disposizione, si versa in una differente ipotesi procedimentale, evidentemente necessaria per gli approfondimenti richiesti, con conseguenze anche sulla necessaria sospensione del provvedimento.

32)-Quanto alla scelta legislativa di reiterare nel disposto dell'art. 35 bis D.lvo n. 25/2008 il richiamo alla provenienza da paesi sicuri sia perché ragione di manifesta infondatezza della domanda che di adozione della procedura accelerata, si osserva che evidentemente, al di là di costituire una duplicazione (come indicato dall'ordinanza di



rinvio) , tale circostanza può essere significativa del fatto che soltanto se detta provenienza sia immediatamente accertabile come effettivamente sussistente possa determinare l'adozione della procedura accelerata per manifesta infondatezza, mentre, in caso contrario, ove la circostanza sia contestata dal richiedente ovvero richieda comunque un accertamento ulteriore, essa possa essere oggetto di una ordinaria procedura che esiterà, eventualmente, nel rigetto della domanda, qualora siano accertate le ragioni della infondatezza (non più manifesta) di quest'ultima.

33)- Deve essere quindi ritenuto che, al fine di poter ritenere derogato il principio generale di sospensione del provvedimento della Commissione, principio, ricordiamolo, posto a presidio della effettività delle tutele riconosciute per la protezione internazionale, deve essere stata svolta e rigorosamente osservata la procedura accelerata, con i termini suoi propri nei casi, espressamente previsti, di manifesta infondatezza (o inammissibilità). Qualora la procedura non venga osservata (anche se originariamente adottata) e dunque la ragione da valutare non sia così "manifesta", occorrendo accertamenti o comunque tempi di maggior durata, il procedimento assumerà la veste ordinaria con il ripristino di tutti gli effetti, compresa la sospensione del provvedimento della Commissione territoriale (in termini Cass. n. 6745/2021; Cass. n. 30515/2023)

34)-Non valevole a contrastare dette conclusioni è l'argomento da ultimo proposto dall'Avvocatura Generale dello Stato circa la esistenza di una tutela comunque azionabile da parte del richiedente in caso di immediata esecutività del provvedimento amministrativo, come sancito dal comma 4 dell'art. 35 bis.

Tale norma stabilisce che «*Nei casi previsti dal comma 3, lettere a), b), c) e d), l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte.*

Lo strumento impugnatorio di cui alla disposizione, seppur connotato



da celerità di tempi e di modalità accertative, **presuppone comunque un onere allegatorio e probatorio in capo al richiedente circa le gravi e circostanziate ragioni e si pone certamente su un piano di valutazione estraneo alla diretta operatività del principio di effettività della tutela che opera con la sospensione automatica.**

Le ragioni sopra evidenziate circa il necessario legame tra tempi di decisione accelerata e deroga al principio generale di sospensione, quale espressione del bilanciamento tra posizioni soggettive richiedenti tutela e interesse pubblico ad un rapido accertamento della effettività dei diritti vantati, deve far escludere che si ponga sullo stesso piano processuale e sostanziale la sospensione automatica e la sospensione che consegua ad un procedimento di accertamento giudiziale con oneri per la parte richiedente. L'obiezione posta non coglie dunque nel segno.

36)-In conclusione, la questione sollevata dall'ordinanza di rimessione va risolta attraverso l'enunciazione del principio di diritto riportato nel dispositivo.

Al giudice del merito la determinazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte a Sezioni unite, visto l'art. 363 bis c.p.c., con riguardo al rinvio pregiudiziale di cui all'ordinanza in esame, enuncia il seguente principio: <<in caso di ricorso giurisdizionale avente ad oggetto il provvedimento di manifesta infondatezza emesso dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale nei confronti di soggetto proveniente da Paese sicuro, **vi è deroga al principio generale di sospensione automatica del provvedimento impugnato solo nel caso in cui la commissione territoriale abbia applicato una corretta procedura accelerata, utilizzabile quando ricorra ipotesi di manifesta infondatezza della richiesta protezione.**

In ipotesi contraria, quando la procedura accelerata non sia stata rispettata nelle sue articolazioni procedurali, si determina il ripristino della procedura ordinaria ed il riespandersi del principio generale di sospensione automatica del provvedimento della



Commissione territoriale>>.

Dispone la restituzione degli atti al tribunale di Bologna che dovrà provvedere anche sulle spese del presente giudizio.

Così deciso il Roma il 30 gennaio 2024.

Il Consigliere estensore

Margherita Maria Leone

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

