



**TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA**

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE

il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Marco Gattuso	Presidente Relatore
dott.ssa Rada V. Scifo	Giudice
dott. Luigi Tirone	Giudice

Nella causa civile iscritta al n. r.g. **5751-1/2023** promossa da:

██████████ con l'avv. ██████████

██████████

contro

**COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL RICONOSCIMENTO DELLA  
PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI BOLOGNA - SEZIONE FORLI-  
CESENA - MINISTERO INTERNO**

*RESISTENTE*

**Ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione  
ai sensi dell'art. 363 *bis* c.p.c.**

1.

Il ricorrente ha avanzato istanza ai sensi dell'art. 35 *bis*, quarto comma D.Lvo n. 25 del 28 gennaio 2008 di sospensione della decisione adottata dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

La Commissione ha rigettato il ricorso per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 *ter*, primo comma lettera b), D.Lvo n. 25/2008 in ragione del fatto che il ricorrente proviene da Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'art. 2 *bis* del medesimo D.Lvo n. 25/2008; il ricorrente ha eccepito al riguardo che ai sensi dell'art. 35 *bis*, terzo comma lettera d), D.Lvo n. 25/2008 il provvedimento impugnato in questi casi debba intendersi a suo avviso automaticamente sospeso, atteso che il provvedimento della Commissione, emesso in data 4 aprile 2023, non avrebbe seguito una corretta procedura accelerata (nel ricorso si legge che «*il provvedimento impugnato è da considerarsi automaticamente sospeso nonostante la dicitura per “manifesta infondatezza” indicata nel medesimo. La procedura di cui all'art. 28 bis D.Lgs. 25/08 richiede infatti il corrispondente rispetto delle tempistiche anche da parte della P.A. che, nel caso di specie evidentemente non rispettava le forme della procedura che sceglieva di adottare solamente ex post*», richiamando anche giurisprudenza in tal senso di questo Tribunale: decreti del 15 settembre 2022 e 6 ottobre 2022).

Con provvedimento in data 4 maggio 2023, rilevato preliminarmente come il ricorso sia *prima facie* tempestivo essendo stato proposto nei quindici giorni dalla notifica e dato

atto dell'eccezione di parte ricorrente relativa al superamento dei termini dettati dall'art. 28 bis D.Lvo n. 25/2008 in materia di procedura accelerata, veniva richiesto *«alla Commissione territoriale di segnalare le ragioni del superamento dei detti termini»*, assegnando all'uopo *«termine di giorni 15 dalla comunicazione del presente provvedimento, per l'integrazione della documentazione allegata alla domanda»*.

Con nota difensiva del 10 maggio 2023 la Commissione territoriale rilevava sul punto (rammentati altresì i presupposti di merito del provvedimento impugnato) che *«appare del tutto infondata la tesi secondo cui, in assoluto, il mancato rispetto dei termini della procedura accelerata, che peraltro non hanno natura perentoria, in quanto possono essere dilatati al fine di assicurare un esame esaustivo della domanda - determinerebbe l'automatica sospensione del provvedimento impugnato, in quanto il modello procedimentale adottato è stato fin dal principio quello della procedura accelerata provenendo il richiedente da un "Paese sicuro", la Tunisia. Il richiedente ha formalizzato la sua domanda di protezione internazionale in data 15.03.2023 e nello stesso giorno gli è stata notificata dalla Questura di Forlì-Cesena la convocazione per l'audizione in CT prevista per la data 20.03.2023. Ebbene, come indicato nel mod C3 (allegato 2), compilato presso la competente Questura, la lingua richiesta dal richiedente per l'audizione era l'arabo (punto 5 lett. "d" ed "e" del mod. C3) e questa CT ha prontamente convocato il richiedente nella prima data utile di disponibilità dell'interprete di lingua araba tenendo conto anche dei necessari tempi di programmazione delle audizioni. Si ritiene, dunque, che la eventuale dilatazione dei termini per la decisione non sia imputabile a Questa Commissione e, inoltre, con riferimento alla Sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 6754/2021 richiamata, si ribadisce che il modello procedimentale applicato è stato fin dal principio quello della procedura accelerata, provenendo il richiedente da un Paese sicuro»*.

Dall'esame della documentazione prodotta si desumeva peraltro un ulteriore profilo relativo alla regolarità della procedura accelerata, atteso che non emergeva l'emissione e la tempestiva comunicazione al richiedente asilo del provvedimento del Presidente della Commissione territoriale richiesto a norma dell'art. 28 D.Lvo n. 25/2008.

Con decreto del 27 maggio 2023 veniva rilevata dunque d'ufficio l'opportunità di sollevare rinvio pregiudiziale avanti alla Corte di cassazione in ordine a questioni giuridiche dirimenti per la decisione, sollecitando il contraddittorio sul punto.

La parte resistente non depositava memorie, mentre il ricorrente in data 7 giugno 2023 depositava memoria in cui rilevava come a suo avviso *«le conseguenze della qualificazione della procedura come ordinaria non si esauriscono nel ripristino degli ordinari termini di cui all'art 35 bis comma 2 del medesimo decreto legislativo, la cui dimidiazione non ha più effetto, ma si estendono altresì alla disciplina della sospensione della efficacia esecutiva del provvedimento impugnato»*, allegando copiosa giurisprudenza peraltro già nota all'ufficio, sicché chiedeva una decisione sul merito della domanda di sospensione opponendosi al rinvio pregiudiziale.

## 2.

Come si è visto, il provvedimento impugnato ha dichiarato la manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale, ai sensi dell'art. 28 *ter* primo comma lettera b), D.Lvo n. 25/2008, in ragione del fatto che il ricorrente proviene da Paese di origine sicuro ai sensi dell'art. 2 *bis* del medesimo D.Lvo n. 25/2008.

Dall'esame della documentazione in atti si rileva come il richiedente asilo sia entrato in Italia il 18 marzo 2021 ed abbia presentato la domanda in data 23 febbraio 2023 (nella memoria della resistente si legge che *«il richiedente ha formalizzato la sua domanda di protezione internazionale in data 23.02.2023»*), sia stato convocato per l'audizione avanti alla

Commissione territoriale per il 31 marzo 2023 (l'audizione non si è tenuta a causa della sua mancata presentazione) ed il provvedimento sia stato quindi emesso il 4 aprile 2023.

È pacificamente ammesso, dunque, che nella specie siano stati superati i termini previsti dall'art. 28 *bis* D. Lvo. n. 25/2008, che al suo secondo comma prevede che la Commissione territoriale provveda all'audizione entro «sette giorni» dalla ricezione della domanda e all'emanazione del provvedimento entro «i successivi due giorni».

Come già rilevato nel decreto del 27 maggio 2023, dall'esame della documentazione prodotta si desume un ulteriore profilo relativo alla regolarità della procedura accelerata, atteso che non emerge l'emissione e la tempestiva comunicazione al richiedente asilo del provvedimento del Presidente della Commissione territoriale assunto a norma dell'art. 28, primo comma D.Lvo n. 25/2008.

Le norme sono tuttavia oggetto di controversa interpretazione, non solo fra le parti del giudizio ma più in generale anche fra le diverse sezioni distrettuali specializzate, essendovi giudizi difformi in ordine al 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 da paese di origine sicuro, vi sia o meno deroga al principio (imposto dalla Direttiva europea, salvo casi tassativi) di sospensione automatica del provvedimento impugnato, anche quando la Commissione territoriale non abbia applicato una corretta procedura accelerata.

Dunque, ricorrono nella specie i presupposti, anche di opportunità, del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione, che appare nella specie estremamente utile al fine di dare indicazioni alle corti su una questione controversa e relativa ad un numero assai ampio di controversie.

### 3.

Riguardo, innanzitutto, ai profili di ammissibilità del rinvio pregiudiziale, si deve osservare quanto segue.

#### 3.1.

Com'è noto, l'art. 363 *bis* primo comma, n. 1) c.p.c. dispone che il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione è ammissibile qualora «*la questione è necessaria alla definizione anche parziale del giudizio*».

Nel caso di specie la risoluzione della questione giuridica è necessaria alla definizione del giudizio interlocutorio avente ad oggetto l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato. Si pone dunque il tema se il rinvio pregiudiziale sia ammissibile su una questione giuridica dirimente ai fini dell'adozione di una decisione interlocutoria che non incide in via diretta sulla risoluzione della causa di merito.

Come per ogni giudizio sulla sospensione di un provvedimento amministrativo oggetto di impugnazione, la questione è di grande rilievo pratico, ma il provvedimento non è ricorribile in cassazione e la soluzione -salvo quanto si preciserà di seguito- non è, tecnicamente, diretta a definire la causa di merito (anzi, la risoluzione della causa per lo più assorbe la questione interlocutoria).

Si tratta dunque di verificare, in prima battuta, se il rinvio pregiudiziale sia ammissibile quando la questione giuridica è dirimente per decisioni *lato sensu* cautelari, in questo caso in corso di causa, tema su cui, com'è noto, non v'è unanime consenso.

Pur nella consapevolezza della mancanza di precedenti e della scarsità allo stato di approfondimenti dottrinari (la dottrina appare sul punto sostanzialmente divisa), va rilevato

come la lettera della disposizione («*questione necessaria alla definizione anche parziale del giudizio*») consenta una interpretazione non circoscritta alle sole questioni di rito che abbiano effetto immediato sulla decisione della causa (come quelle sulla competenza, l'ammissibilità di mezzi istruttori ecc...), ma possa comprendere anche quelle che abbiano una rilevanza immediata su questioni interlocutorie e mediata sulla stessa decisione di merito.

È evidente difatti come la locuzione «*questione necessaria alla definizione anche parziale del giudizio*» non sia diretta a limitare le ipotesi in cui il giudizio della Corte di cassazione può essere invocato al fine di dirimere questioni che siano rilevanti per le decisioni del giudice di merito, ma, più banalmente, al solo fine di escludere che alla stessa possano proporsi questioni del tutto irrilevanti nella controversia (sulla falsariga di quanto accade per i rinvii alla Corte costituzionale o alla Corte europea di giustizia, ove il rinvio alle corti non è precluso dalla natura cautelare del giudizio).

Al fine di verificare i limiti del nuovo istituto appare invero persuasivo il rimando alla *ratio* che ha imposto una espansione ulteriore della funzione nomofilattica-uniformatrice della S.C., non solo e non tanto in un'ottica meramente anticipatoria e deflattiva rispetto al contenzioso comunque destinato a giungere avanti alla Corte di cassazione, ma anche a più ampio beneficio dell'intero sistema. Tale *ratio* suggerisce una esegesi non restrittiva, volta a consentire l'intervento regolatore della Suprema Corte anche per questioni di rito che, pur non incidendo in modo diretto sulla decisione di merito, svolgono nondimeno un indubbio effetto sull'andamento del processo, favorendone anche la risoluzione stragiudiziale o conciliativa (la questione può porsi in termini analoghi in un numero indefinito di casi: sospensione di una ordinanza ingiunzione oggetto di ricorso giurisdizionale; decisione sulla esecutività del decreto ingiuntivo opposto; presupposti ed esecutività di una ordinanza ingiunzione emessa dal giudice istruttore; sospensione del processo ecc...).

La disposizione, d'altra parte, parla non di «*decisione*» ma di «*definizione del giudizio*» e questa include anche le definizioni diverse dalla decisione del giudice, per le quali l'adozione di decisioni interlocutorie giuridicamente condivisibili (esecutorietà del decreto ingiuntivo; ordinanza ingiunzione; sospensione del provvedimento impugnato) assume rilevanza spesso addirittura dirimente per la definizione della causa.

Da ultimo, in relazione alla questione *de qua* non appare indifferente che la decisione interlocutoria sulla sospensione, con il conseguente allontanamento del richiedente asilo nel corso del giudizio (va rammentato che in carenza di titolo di soggiorno, l'allontanamento è imposto), assume una rilevanza assai peculiare anche ai fini della decisione di merito, posto che la domanda di protezione internazionale non può essere accolta se, con accertamento *ex nunc* al momento della decisione, il richiedente risulti tornato, anche contro la sua volontà, nel suo paese (l'art. 2 del D.Lvo 19 novembre 2007, n. 251 prevede difatti che il rifugio può riconoscersi al «*cittadino straniero il quale ... si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza ...*»). La decisione interlocutoria, dunque, sotto tale profilo riverbera anche sugli stessi presupposti formali della decisione di merito.

### 3.2.

Ritenuta l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale anche per i procedimenti *lato sensu* cautelari in corso di causa, è indubbio che la questione giuridica oggetto di rinvio «*non è stata ancora risolta dalla Corte di cassazione*» e che «*la questione presenta gravi difficoltà interpretative*».

Per le ragioni che verranno esposte nel successivo § 5., si possono formulare difatti più ipotesi esegetiche, tutte plausibili, sulle quali le diverse sezioni specializzate appaiono attualmente assai divise, sovente anche al loro interno, con orientamenti e prassi applicative del tutto disomogenee, tant'è che non è neppure agevole ricostruire i diversi indirizzi e le loro ragioni.

### 3.3.

Parimenti, è manifesto che la questione giuridica oggetto del presente rinvio pregiudiziale è certamente «*suscettibile di porsi in numerosi giudizi*».

Nella prassi applicativa degli ultimi anni si assiste invero a un ricorso sempre più frequente a provvedimenti amministrativi di rigetto per manifesta infondatezza, i quali configurano oggi, più che una eccezione, addirittura la regola, sicché il principio europeo della sospensione automatica del provvedimento amministrativo impugnato appare oggi regressivo rispetto ai casi, che dovrebbero essere eccezionali, in cui si impone la necessità di verificare caso per caso se ricorrano le condizioni per una sospensione disposta dal giudice.

### 4.

Ciò posto, andando al merito e dovendosi motivare il rinvio ai sensi dell'art. 363 *bis*, secondo comma c.p.c. «*con specifica indicazione delle diverse interpretazioni possibili*», occorre richiamare preliminarmente, in estrema sintesi e solo per le disposizioni indispensabili, la disciplina europea e nazionale rilevante ai fini della risoluzione della questione *de qua* (quando non diversamente indicato, tutti gli articoli sono tratti dal D.Lvo 28 gennaio 2008, n. 25, tenendo conto delle disposizioni applicabili *ratione temporis* alla causa *de qua*, dunque senza menzione delle recenti modifiche del marzo/maggio. 2023).

#### 4.1.

La Direttiva 2013/32/UE (cd. “direttiva procedure *recast*”), prescrive che la proposizione del ricorso giurisdizionale sospende sempre in modo automatico l'esecuzione del provvedimento impugnato (precludendo, dunque, la revoca e/o il mancato rinnovo del permesso di soggiorno semestrale rilasciato al richiedente asilo ai sensi dell'art. 4 D.Lvo n. 142/2005), salvo che in casi tassativi.

L'articolo 46, paragrafo 5 prevede difatti 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*».

Il carattere imperativo della disposizione, che si coglie appieno nell'uso nel testo inglese della locuzione “*shall allow*”<sup>1</sup>, rappresenta la maggiore novità della nuova direttiva ed è strettamente connesso alla nozione di “*rimedio effettivo*” di cui al primo paragrafo dell'art. 46, ove l'effettività è intesa sia in riferimento al diritto di difesa (diritto di partecipare al processo, di essere audito ove necessario, di mantenere contatti col proprio difensore), evidentemente frustrato dall'allontanamento fuori dal territorio nazionale, che in riferimento alla effettività del provvedimento conclusivo, evidentemente frustrata nel caso di allontanamento verso un paese dove il richiedente potrebbe essere oggetto di

---

<sup>1</sup>«*Without prejudice to paragraph 6, Member States shall allow applicants to remain in the territory until the time limit within which to exercise their right to an effective remedy has expired and, when such a right has been exercised within the time limit, pending the outcome of the remedy*».

persecuzione o danno grave e dal quale potrebbe non riuscire a rientrare in Italia neppure in ipotesi di accoglimento della sua domanda. Anche qui valga rammentare come l'avvenuto allontanamento in corso di causa, con il rientro nel paese di origine, assuma nella specie rilevanza persino ai fini della decisione, posto che la domanda non può essere accolta se il richiedente al momento della decisione risulti nel proprio paese.

L'articolo 46, paragrafo 6 prevede quindi i casi tassativi di deroga alla sospensione automatica, fra i quali indica, per quanto qui interessa, le seguenti ipotesi:

*«Qualora sia stata adottata una decisione: a) di ritenere una domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera b); ...».*

Le due ipotesi, rilevanti ai fini della presente questione, di deroga alla regola della sospensione automatica segnalate dall'art. 46, paragrafo 6 sono dunque le seguenti:

- 1) l'ipotesi in cui la domanda sia stata dichiarata infondata *«dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8»;*
- 2) l'ipotesi di cui all'art. 32, paragrafo 2, per cui: *«nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8, gli Stati membri possono altresì ritenere una domanda manifestamente infondata, se così definita dal diritto nazionale».*

L'art. 31, paragrafo 8 prevede infine la provenienza da paese di origine sicuro fra i casi in cui è ammesso il ricorso ad una procedura accelerata, disponendo che:

*«Gli Stati membri possono prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito a norma dell'articolo 43 se: (...) b) il richiedente proviene da un paese di origine sicuro a norma della presente direttiva».*

4.2.

Venendo quindi alla normativa interna, il D.Lvo 28 gennaio 2008, n. 25 nella formulazione rilevante *ratione temporis* (dunque precedente al d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla l. 5 maggio 2023, n. 50, che comunque non ha inciso sulla questione giuridica che qui si espone) prevede 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); d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere c) ed e); d-bis) avverso il provvedimento relativo alla domanda di cui all'articolo 28-bis, comma 1, lettera b)».*

Il terzo comma dell'art. 35 *bis* rinvia dunque al contenuto della decisione (*“il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza”*) e non alla procedura (a differenza di quanto avviene invece nel secondo comma in relazione al termine per impugnare).

Più in dettaglio, la disposizione (*«articolo 32, comma 1, lettera b-bis»*) richiamata dalla lettera c) è la seguente:

*«b-bis) rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28-ter»*, il quale articolo è titolato *«Domanda manifestamente infondata»* ed indica i casi in cui può dichiararsi la manifesta infondatezza, fra cui quando *«b) il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis»*.

La disposizione -che qui rileva- (*«all'articolo 28-bis, comma 2, lettere c)»*), richiamata dalla lettera d), è la seguente:

*«c) richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro, ai sensi dell'articolo 2-bis».*

Dunque entrambe le lettere - c) e d) - richiamano, curiosamente, la medesima fattispecie della provenienza da paese di origine sicuro<sup>2</sup>.

La direttiva europea non contiene una definizione di «procedura accelerata», né una definizione è altrimenti rinvenibile a livello internazionale. Nondimeno, è generalmente accettato che per procedura accelerata s'intenda una procedura caratterizzata da termini ridotti rispetto alla procedura generale o ordinaria.

Al riguardo l'art. 28, primo comma 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*») prevede quindi al suo secondo comma che:

*«2. 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; (...).».*

Dunque la procedura accelerata consta esclusivamente di una fase di avvio e della previsione di termini brevi.

Fuori da tali due previsioni, la legge non segnala alcun altro contenuto del detto istituto.

## 5.

Riguardo alla interpretazione di tale composito quadro normativo, la giurisprudenza delle sezioni specializzate è oggi sostanzialmente divisa, con orientamenti che grossomodo possono essere ricondotti a tre diverse opzioni.

### 5.1.

Secondo un primo indirizzo, la disciplina interna deve essere interpretata in rigorosa conformità alla Direttiva europea, la quale come visto impone la regola della cd. sospensione automatica, salvo casi eccezionali e tassativi (art. 46, paragrafi 5 e 6).

Il richiamo da parte dell'art. 46, paragrafo 6 ai casi di cui all'art. 31, paragrafo 8 e, in particolare, l'espressa previsione per cui la deroga alla sospensione automatica è consentita soltanto se la domanda sia stata dichiarata infondata «*dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8*», conduce ad escludere che vi possa essere deroga se la procedura accelerata non è stata seguita.

Posto che la deroga all'automatica sospensione in caso di ricorso giurisdizionale è consentita soltanto se la domanda è stata dichiarata infondata «*dopo l'esame conformemente*»

---

<sup>2</sup> Per quanto non rilevante, *ratione temporis*, nella controversia che origina il presente rinvio pregiudiziale, va rilevato come in seguito al d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla l. 5 maggio 2023, n. 50 la disposizione di cui alla lettera d) sia stata integralmente sostituita da altra disposizione, che tuttavia è identica, salvo l'aggiunta delle parole qui sottolineate: «*all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e)*»: dunque il Legislatore, pur sostituendo integralmente la norma, ha confermato la peculiare “ripetizione” del richiamo ai paesi sicuri. Su tale passaggio cfr. *infra* il § 5.3.

all'articolo 31, paragrafo 8, si conclude che sebbene il nostro art. 35 *bis* terzo comma si riferisca, come visto, al «*provvedimento*», poiché la direttiva rimanda invece alla *procedura accelerata*, il primo va interpretato in conformità alla seconda.

La stessa disciplina interna, d'altra parte, prescrive all'art. 28 *bis*, primo comma che in tutti i casi di manifesta infondatezza e in modo specifico nei casi di richiedenti asilo provenienti da paesi di origine sicuri, 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. Il modo indicativo impone dunque che in caso di manifesta infondatezza e di provenienza da paese sicuro si abbia la procedura accelerata<sup>3</sup>.

Secondo questo indirizzo, dunque, tanto la lettera delle disposizioni interne quanto ragioni desumibili dal diritto europeo impongono la procedura accelerata per ogni caso di manifesta infondatezza (e di inammissibilità), sicché la sua mancata adozione conduce, in caso di proposizione di ricorso giurisdizionale, alla sospensione automatica del provvedimento amministrativo<sup>4</sup>.

Ciò posto, come detto l'art. 31, paragrafo 8 della Direttiva indica i presupposti della procedura accelerata ma non ne segnala in modo dettagliato le regole. La Direttiva si limita difatti ad autorizzare gli Stati a definire la detta procedura accelerata in casi tassativi, prevedendo che, ove l'esame sia conforme alla stessa, vi sia una deroga alla regola della sospensione automatica.

Come si è visto, l'Italia ha introdotto e definito la detta procedura accelerata, e l'ha quindi estesa nel 2018 per casi comunque riconducibili a quelli segnalati dalla Direttiva, fra cui la provenienza da paese di origine sicuro, disciplinandola quindi nel 2020 in dettaglio, con la necessità di un esame preliminare del Presidente della Commissione territoriale (art. 28, primo comma, prima parte), il quale dispone la procedura accelerata con provvedimento comunicato «*tempestivamente*» al richiedente asilo (art. 28, primo comma, seconda parte), con audizione del richiedente entro «*sette giorni*» dalla proposizione della domanda e decisione della Commissione entro «*i successivi due giorni*» (art. 28 *bis*, secondo comma).

Se tale procedura è stata adottata, si ha dunque una procedura accelerata e, ai sensi della Direttiva (art. 46, paragrafo 6), vi è una deroga alla sospensione automatica; se tale procedura non è stata adottata, siamo fuori dalla fattispecie della procedura accelerata, vi è dunque procedura ordinaria, e la sospensione è automatica.

---

<sup>3</sup> Tribunale di Firenze, decreto del 6 ottobre 2021: «*occorre anche evidenziare che allorché la Commissione Territoriale intende emettere un provvedimento di “manifesta infondatezza” ella deve seguire una procedura definita “accelerata” i cui presupposti operativi sono delineati dall’art. 28 bis comma 2 Dlgs 25/2008. E ciò vale in ogni caso delineato dall’art. 28ter, di fatti la norma non distingue le casistiche di manifesta infondatezza tra loro, ma prevede testualmente 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 (...) d) domanda manifestamente infondata, ai sensi dell’articolo 28-ter”*».

<sup>4</sup> Tribunale di Firenze, decreti del 12 e del 28 dicembre 2021: «*tale lettura è coerente con la natura eccezionale dell’art. 35 bis, il quale enuclea solo alcune tassative deroghe alla regola generale dell’effetto sospensivo automatico della proposizione del ricorso giurisdizionale, le quali sono insuscettibili di applicazione “oltre i casi e i tempi in esse considerati” (cfr. art. 14 preleggi)*».

A tale riguardo valga il richiamo al recente arresto della S.C. per cui (in materia di trattenimento) «*detti termini, in difetto di esplicita previsione normativa, non hanno natura perentoria; in ogni caso, il loro superamento non può risolversi in un vizio della domanda di riconoscimento della protezione internazionale o del relativo procedimento, posto che essi sono evidentemente posti a garanzia della celerità dell'esame della domanda stessa, e quindi in ultima analisi a vantaggio del richiedente*», sicché «*se da un lato il superamento dei termini previsti dall'art. 28 bis, primo e secondo comma, per la fissazione dell'audizione e la decisione della domanda di protezione non è causa di nullità del relativo procedimento, tuttavia ciò non giustifica la proroga del trattenimento oltre la durata massima consentita dalla predetta disposizione*» (Corte di cassazione Sez. 1, Sentenza n. 2458 del 2021). In buona sostanza, il superamento dei termini non inficia l'atto amministrativo, ma non consente di qualificare la procedura come accelerata, precludendo che se ne producano gli effetti (nel nostro caso in relazione alla deroga alla regola della sospensione automatica).

Sono peraltro numerosi i precedenti di merito che evidenziano tale effetto in relazione alla deroga della sospensione automatica del ricorso giurisdizionale<sup>5</sup>.

Riguardo all'esame preliminare vale rammentare come l'applicazione o meno di una procedura accelerata non sia subordinata ad una valutazione dell'Autorità che riceve la domanda dal richiedente asilo, ma è sempre rimessa alla decisione del Presidente della Commissione territoriale, il quale deve assicurarsi, oltre che della provenienza, anche della carenza di cause di vulnerabilità soggettiva (che escludano il ricorso alla procedura *de qua*) e che il richiedente non abbia dedotto gravi motivi per ritenere che per la sua situazione particolare il Paese di provenienza non sia per lui sicuro.

La decisione del Presidente, quindi, deve essere tempestivamente comunicata al richiedente, anche al fine di difendersi rispetto a tale scelta procedimentale, anche mediante consultazione col proprio difensore (contestando la provenienza da paese sicuro, allegando condizioni soggettive di vulnerabilità, inducendo e chiarendo i gravi motivi...). La S.C. ha precisato al riguardo che al cittadino straniero richiedente asilo «*non può essere negata la possibilità di conoscere preventivamente il modello procedimentale con il quale verrà esaminata la sua domanda, anche al fine di contestare l'eventuale erronea individuazione da parte del Presidente della Commissione e di esserne avvisato in sede di comunicazione dell'esito*» (Corte di cassazione Sez. 1 - , Ordinanza n. 6745 del 10/03/2021). Appare invero significativo che la legge 18 dicembre 2020, n. 173 nel convertire il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130 abbia sostituito all'art. 28 le parole «*all'avvio del colloquio personale*» (che configura un momento della procedura) con la parola «*tempestivamente*» (che attesta la necessità di comunicazione prima dell'avvio dell'istruttoria).

Nel caso di specie, che ha dato origine al presente rinvio pregiudiziale, la detta comunicazione non è mai stata data al richiedente asilo.

---

<sup>5</sup> Si segnalano, *ex multis*, il decreto del Tribunale di Roma del 18 febbraio 2022 e il più recente decreto del medesimo Tribunale del 10 ottobre 2022 per cui «*allo stato degli atti, le prescrizioni di cui alla procedura accelerata prevista dall'art. 28 bis comma 2 D.LGS. n° 25/2008 non possono ritenersi rispettate; che la violazione delle prescrizioni di cui alla disposizione in esame giustifica la qualificazione della procedura come ordinaria a tutti gli effetti (in tal senso, Cassazione Civile, Sezione I, 10 marzo 2021 n° 6745); che le conseguenze della qualificazione della procedura come ordinaria non si esauriscono nel ripristino degli ordinari termini di cui all'art 35 bis comma 2 del medesimo decreto legislativo, la cui dimidiazione non ha più effetto, ma si estendono altresì alla disciplina della sospensione della efficacia esecutiva del provvedimento impugnato*», nonché Tribunale Napoli, decreto del 12 aprile 2023.

Va pure osservato che i detti termini (giorni sette + due; è dubbio peraltro se la norma imponga il rispetto di entrambi i termini singolarmente considerati, o se sia comunque accettabile che la procedura complessivamente non abbia superato i 9 giorni) possono essere derogati in forza tanto dell'art. 31, ultimo paragrafo della Direttiva, quanto dell'art. 28 *bis* quinto comma prima parte, i quali prevedono l'uno che «*gli Stati possono superare i termini laddove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda di protezione internazionale*» e l'altro che «*i termini di cui al presente articolo possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'articolo 27, commi 3 e 3-bis*».

Scontata la differenza fra le due disposizioni (nella prima lo Stato membro è autorizzato a prevedere deroghe ai termini; nella seconda la deroga è rimessa alla Commissione territoriale), in entrambi i casi appare evidente come il superamento debba essere reso indispensabile dalla necessità, nel caso concreto, di assicurare un esame adeguato e completo della domanda, ad esempio per la necessità di acquisire documentazione, sentire nuovamente il richiedente asilo ecc..., e dunque non per mere esigenze organizzative.

Posto che la «*procedura accelerata*» si esaurisce, ai sensi dell'art. 28 *bis*, nella previsione dei detti termini brevi, una lettura di segno contrario, che consentisse di definire come «*procedura accelerata*» anche procedure che non ne rispettino i termini senza alcuna esigenza istruttoria determinata dalla necessità di «*assicurare un esame adeguato e completo della domanda*» (ma, ad esempio, per generiche esigenze organizzative dell'Amministrazione) condurrebbe (attraverso una sorta di “truffa delle etichette”) ad una deroga generalizzata alla regola europea della sospensione automatica: basterebbe qualificare come “accelerata” una qualsiasi procedura per derogare all'art. 46, paragrafo 6 della Direttiva che impone agli Stati membri (“*shall allow*”) la permanenza del richiedente asilo sul territorio nazionale per tutta la durata del processo.

Occorre sottolineare, inoltre, come la dilatazione dei termini per la conclusione del procedimento indicati dall'art. 27 (richiamato dall'art. 28 *bis* quinto comma: «*fatti salvi i termini massimi previsti dall'articolo 27, commi 3 e 3-bis*»), ai sensi di tale disposizione vada comunicata al richiedente asilo e alla Questura.

Nella specie, in ogni caso, la parte resistente non ha segnalato alcuna esigenza istruttoria, la quale anzi deve essere esclusa del tutto, posto che il richiedente asilo non aveva indicato nella domanda (modello C3) alcuna specifica esigenza di protezione, né ha svolto l'audizione, sicché sicuramente il superamento del termine non è dovuto alla necessità di assicurare «*un esame adeguato e completo della domanda*», ma, come peraltro avviene nella grande maggioranza dei casi, a mere esigenze organizzative della parte pubblica. Nel caso di specie la resistente ha rappresentato difatti di avere «*convocato il richiedente nella prima data utile di disponibilità dell'interprete di lingua araba tenendo conto anche dei necessari tempi di programmazione delle audizioni*», sicché, preso atto che tali esigenze organizzative e di programmazione non hanno consentito il rispetto della procedura accelerata, va rilevato che tale circostanza, lungi dall'inficiare il provvedimento, ha nondimeno l'effetto di non consentire una deroga alla sospensione automatica.

5.2.

Per un secondo indirizzo va valorizzato, invece, il disposto di cui all'art. 32, paragrafo 2 della Direttiva, che come visto è pure richiamato dall'art. 46, paragrafo 6 fra le ipotesi di deroga al principio della sospensione automatica.

Come si è visto, l'art. 32, paragrafo 2 autorizza gli Stati membri a introdurre una categoria di «*manifesta infondatezza*» nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8.

Si tratta di disposizione di non agevole lettura, che sembra configurare, tecnicamente, una “disposizione facoltativa”, che autorizza gli Stati membri ad adottare un atto di trasposizione con cui definire, nei casi tassativi previsti dall'art. 31, paragrafo 8, una nozione di «*manifesta infondatezza*» sganciata dall'adozione di una preventiva procedura accelerata, come sembra desumersi, in particolare, proprio dall'art. 46, paragrafo 6 per cui si distingue «*una domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2*» da quella «*infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8*».

Ciò posto, secondo questo indirizzo il Legislatore italiano con il d.l. 4 ottobre 2018 n. 113, introducendo l'art. 28 *ter* (titolato «*Domande manifestamente infondate*») ha utilizzato, forse inconsapevolmente, tale “disposizione facoltativa” introducendo una categoria di *manifesta infondatezza* del tutto sganciata dall'adozione di una preventiva procedura accelerata.

L'articolo 28 *ter*, difatti, indica i casi in cui può dichiararsi la manifesta infondatezza (sostanzialmente coincidenti con quelli previsti dall'art. 31, paragrafo 8 della Direttiva), ma non dice che gli stessi impongono la procedura accelerata regolata dagli artt. 28 e 28 *bis*. Mentre nel testo anteriore alla riforma del 2018, l'art. 32, co. 1, lett. *b-bis*) faceva espresso richiamo all'art. 28 *bis*, secondo comma (vecchia formulazione), dopo l'intervento del 2018 l'art. 32, co. 1, lett. *b-bis*), richiama l'art. 28 *ter*, sicché si può assumere che la Commissione territoriale possa adottare adesso una decisione di manifesta infondatezza indipendentemente dall'applicazione di una procedura accelerata<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Tribunale di Bologna, decreto del 22 dicembre 2022: «*nonostante il richiamo operato dall'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008 (anche) all'art. 28-ter, d.lgs. n. 25/2008, si deve ritenere che l'adozione di una decisione di manifesta infondatezza non debba necessariamente conseguire allo svolgimento di una procedura accelerata. Ed infatti, in forza del richiamo operato dall'art. 32, co. 1, lett. b-bis), d.lgs. n. 25/2008 all'art. 28-ter, piuttosto che all'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008, come era previsto prima dell'adozione del d.l. n. 113/2018, si può ritenere che la Commissione territoriale possa adottare una decisione di manifesta infondatezza indipendentemente dall'applicazione al caso concreto della procedura accelerata, con la conseguenza che non tutte le domande dichiarate manifestamente infondate ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. b bis) sono adottate all'esito di una procedura accelerata. La distinzione tra le due ipotesi è di fondamentale importanza. Soltanto le decisioni di manifesta infondatezza adottate a seguito dell'applicazione della procedura accelerata prevista dall'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008 sottostanno al regime del dimezzamento dei termini per la formulazione del ricorso giurisdizionale, in forza del richiamo operato dall'art. 35-bis, co. 2, ultimo periodo. Mentre l'art. 35-bis, co. 3, lett. c), esclude l'efficacia sospensiva automatica della presentazione del ricorso in tutte le ipotesi di domanda manifestamente infondata, indipendentemente dal fatto che sia stata o meno adottata all'esito di una procedura accelerata. In conclusione: se è stata adottata decisione di manifesta infondatezza dopo la procedura accelerata c'è il dimezzamento dei termini per impugnare e la decisione è immediatamente esecutiva. Se invece si adotta decisione di manifesta infondatezza senza procedura accelerata non c'è dimezzamento dei termini ma la decisione è comunque immediatamente esecutiva*». Nel decreto del Tribunale di Bologna del 10 febbraio 2023, al riguardo delle fonti europee si rileva come «*la disciplina nazionale sotto questo profilo sia conforme alla Direttiva n. 2013/32/UE (cd. Direttiva Procedure recast), la quale all'art. 32, § 2 consente agli Stati membri di introdurre una «decisione di manifesta infondatezza» nei casi in cui è*

Seguendo tale indirizzo, tutte le considerazioni sopra esposte in ordine alla necessità di rispetto della procedura accelerata restano valide per i casi di inammissibilità di cui alla lettera b) dell'art. 35 *bis*, terzo comma (in particolare per le ipotesi di domande reiterate), ma non, dunque, per i casi di manifesta infondatezza. In ipotesi di domande reiterate, infatti, come sottolineato dalla Corte di giustizia<sup>7</sup> l'art. 40 della Direttiva 2013/32/UE (come l'art. 29 comma 1 bis del D.lgs. n. 25 del 2008) prevede inderogabilmente due fasi nettamente distinte (una prima fase, che in Italia è di competenza del Presidente della Commissione territoriale, concerne la valutazione se vi siano elementi nuovi e, secondo la Direttiva 2013/32, se gli stessi «*aumentano in modo significativo la probabilità*» di una positiva valutazione di merito; una seconda fase, in Italia di competenza della Commissione territoriale in sede collegiale, riguarda tale valutazione di merito) senza che in caso di inammissibilità dal complesso della Direttiva possa desumersi una facoltà di deroga analoga a quella prevista del citato art. 32, paragrafo 2.

Volendo muovere qualche rilievo critico a tale approdo, che ravvede un recepimento della disposizione autorizzatoria di cui all'art. 32, paragrafo 2 da parte del Legislatore italiano del 2018, può forse osservarsi come la disciplina europea parrebbe presupporre la necessità di una precisa ed espressa trasposizione («*nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8, gli Stati membri possono altresì ritenere una domanda manifestamente infondata, se così definita dal diritto nazionale*»<sup>8</sup>) mentre,

---

*possibile ricorrere alla procedura accelerata (art. 32, § 2 D.P.: «nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8, gli Stati membri possono altresì ritenere una domanda manifestamente infondata, se così definita dal diritto nazionale») stabilendo quindi all'art. 46, § 6 una deroga al principio di sospensione automatica (stabilito nel § 5) non solo quando la domanda sia stata dichiarata infondata in seguito a procedura accelerata (prevista dall'art. 31, § 8 della Direttiva), ma anche quando sia stata dichiarata «manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2», evidentemente senza che sia stata seguita la detta procedura».*

<sup>7</sup> CGUE Sentenza del 10 giugno 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Elementi o risultanze nuovi), C-921/19, punti 34 e ss.: «*l'articolo 40, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2013/32 prevede quindi un esame delle domande reiterate in due fasi. La prima fase, di carattere preliminare, mira a verificare l'ammissibilità di tali domande, mentre la seconda fase riguarda l'esame di dette domande nel merito. 35 Anche detta prima fase si svolge in due tempi, ciascuno dei quali dà luogo alla verifica delle condizioni di ammissibilità distinte stabilite da queste stesse disposizioni. 36 Pertanto, in un primo tempo, l'articolo 40, paragrafo 2, della direttiva 2013/32 dispone che, per decidere dell'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), di tale direttiva, una domanda reiterata è anzitutto sottoposta a esame preliminare per accertare se siano emersi o siano stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95. 37 È solo se sussistono effettivamente siffatti elementi o risultanze nuovi rispetto alla prima domanda di protezione internazionale che, in un secondo tempo, l'esame dell'ammissibilità della domanda reiterata prosegue, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 3, di tale direttiva, al fine di verificare se tali elementi e risultanze nuovi aumentano in modo significativo la probabilità che a detto richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale».*

<sup>8</sup> Tale sottolineatura trova conferma nel testo ufficiale dell'art. 32, § 2 in altre due lingue (di cui al “*multilingual display*” del sito sito Eur-lex):

seguendo questo indirizzo, l'adozione di una disposizione di trasposizione parrebbe non del tutto esplicita ed univoca (sulla necessità di «*disposizioni specifiche di trasposizione*» in caso di norme autorizzatorie contenute nella Direttiva, cfr. CGUE Terza Sezione, sentenza del 9 settembre 2021 nella causa C-18/20 *Xy-Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*).

Può osservarsi, ancora, che mentre nell'art. 32, paragrafo 2 della Direttiva si distinguono nettamente le definizioni di “infondatezza” (dopo procedura accelerata) e di “manifesta infondatezza” (senza procedura accelerata), nel D.Lvo. 25/2008 la nozione di «*manifesta infondatezza*» non è utilizzata per definire come tale il provvedimento emesso dopo procedura ordinaria, ma appare richiamata indistintamente, applicandosi certamente anche ai casi di procedura accelerata.

Si deve rilevare, inoltre, come l'art. 28 *ter* appaia collocato sistematicamente nell'ambito della materia della procedura accelerata di cui agli artt. 28 e 28 *bis*, con una concatenazione fra i tre articoli che conduce ad un *unicum*, dall'esame preliminare alla procedura alla decisione, senza effettiva soluzione di continuità.

A tale riguardo appare significativo il dato letterale contenuto nell'art. 28 *bis* (nei casi di manifesta infondatezza la Questura «*provvede*» senza ritardo alla trasmissione alla Commissione che entro sette giorni «*provvede*» all'audizione e «*decide*» entro i successivi due giorni) che impone che in tutti i casi di manifesta infondatezza e in modo specifico nei casi di richiedente asilo proveniente da paese di origine sicuro (per cui non emergano vulnerabilità o deduzione di gravi motivi ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 2 *bis*), la Commissione territoriale adotti la procedura accelerata.

In buona sostanza, il carattere quantomeno ambiguo della disposizione contenuta nell'art. 28 *ter* è rafforzato dal dato letterale di cui all'art. 28 *bis*, sicché la decisione emessa senza procedura accelerata nel diritto nazionale non parrebbe essere stata «*definita*» nel nostro ordinamento come “manifesta infondatezza” secondo i canoni indicati nella Direttiva («*defined as such*»; «*définie comme telle*»). Attesi anche i dirompenti effetti sulla tenuta del principio europeo del rimedio effettivo, per cui la regola della sospensione automatica tollera solo deroghe certe e tassative, gli indici letterali che sostengono tale indirizzo non appaiono forse del tutto collimanti con la specifica esigenza di una espressa e univoca volontà del Legislatore nazionale di introdurre una nuova categoria, definita come “manifesta infondatezza”, sganciata dalla procedura accelerata<sup>9</sup>.

---

*«In cases of unfounded applications in which any of the circumstances listed in Article 31(8) apply, Member States may also consider an application to be manifestly unfounded, where it is defined as such in the national legislation».*

*«En cas de demande infondée correspondant à l'une des situations, quelle qu'elle soit, énumérées à l'article 31, para- graphe 8, les États membres peuvent également considérer une demande comme manifestement infondée, si elle est définie comme telle dans la législation nationale».*

<sup>9</sup> Tribunale di Firenze del 6 ottobre 2021, cit. «Sul punto, poi, è intervenuto il D.L. n.113/2018 il quale ha introdotto nel nostro ordinamento l'art. 28<sup>ter</sup> che ha avuto l'effetto di ampliare il novero dei casi di rigetto della domanda per manifesta infondatezza introducendo altre 6 ipotesi accanto a quella originariamente prevista dal vecchio art. 28<sup>bis</sup> comma 2 lettera a). Non solo, il suddetto decreto-legge ha anche modificato l'art. 28 *bis* inserendo la nuova lettera a del comma 2: infatti – in luogo della vecchia ed unica ipotesi di rigetto per manifesta infondatezza – era stato previsto che la Commissione seguisse la procedura accelerata quando “il richiedente rientra in una delle ipotesi previste dall'art. 28 *ter*”. Ciò premesso deve evidenziarsi come dette modifiche non abbiano fatto venir meno lo stretto legame esistente tra le ipotesi di manifesta infondatezza e le procedure accelerate dato che in tutte le nuove ipotesi introdotte dalla novella del 2018 - e ora collocate in una norma apposita che le elenca – è prevista l'applicazione della

Per altro verso, non può negarsi che un vantaggio di questo indirizzo stia, sul piano pratico, nella possibilità per la parte pubblica di dichiarare la manifesta infondatezza, ottenendo la deroga alla sospensione automatica, nei numerosissimi casi in cui la sussistenza di una ipotesi di non attinenza con la protezione internazionale o di incoerenza e contraddittorietà dell'allegazione (rilevanti ai sensi dell'art. 28 *ter*, primo comma lettere a) e c)) non può essere riscontrata dalla mera lettura della domanda (è invero noto che nel cd. modello C3 i richiedenti sovente non indicano le ragioni della domanda)<sup>10</sup>. Mentre nel quadro normativo precedente, la valutazione di manifesta infondatezza configurava un *prius* logico rispetto all'adozione della procedura accelerata, dopo l'intervento del 2018 la stessa potrebbe conseguire dall'esame delle dichiarazioni rese in sede di audizione avanti alla Commissione territoriale. Questa potrebbe invero procedere alla reiezione per manifesta infondatezza, non certo sulla base di una valutazione di merito sulla credibilità della narrazione (posto che una valutazione di merito deve condurre necessariamente ad un rigetto nel merito), ma quando dalla narrazione non emerga alcuna allegazione attinente alla protezione internazionale (art. 28 *ter*, primo comma, lettera a)), quando il richiedente proveniente da paese di origine sicuro non abbia dedotto alcun grave motivo che induca ad assumere che il suo paese non sia sicuro per la sua situazione particolare (lettera b)), quando la narrazione sia affetta da palesi incoerenze e contraddizioni (lettera c)) ecc...

Seguendo tale indirizzo, l'adozione o meno della procedura accelerata avrebbe dunque effetto esclusivamente ai fini del dimezzamento del termine per impugnare ai sensi dell'art. 35 *bis*, terzo comma (secondo il noto orientamento della Corte di cassazione Sez. 1, Ordinanza n. 23021 del 21/10/2020; Sez. 1, Ordinanza n. 6745 del 10/03/2021; Sez. 2, Ordinanza n. 18518 del 2021), ma sarebbe del tutto 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 (verificando, ad esempio, solo dopo l'audizione che il richiedente asilo provenga da paese di origine sicuro e non abbia allegato alcuna situazione particolare; che non abbia dedotto fatti attinenti con la

---

*procedura di cui all'art. 28 bis. L'effetto della novella del 2018 è stato quindi solo quello di aumentare il numero di casi di "manifesta infondatezza" prevedendo una norma apposita che li contempli. Ciò è ulteriormente avvalorato dalla formulazione letterale dell'attuale testo dell'art. 28 bis comma 2 – come modificato dal D.L.130/2020 - laddove si 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 (...) nel caso di domanda manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28 ter". E' quindi proprio dal dato testuale che si ricava l'obbligo per l'Amministrazione di scegliere in modo preventivo quale procedura intende seguire; altrimenti non avrebbe alcun senso inserire il richiamo all'art. 28 ter all'interno dei casi di procedura accelerata. Del resto, si ribadisce, tale conclusione è coerente con i principi comunitari e costituzionali in precedenza menzionati: il richiedente deve avere un accesso effettivo alle procedure già in sede amministrativa, conoscendo prima i tempi ed i modi della decisione, pena un insanabile vulnus al suo diritto di difesa».*

<sup>10</sup> Tribunale di Bologna, decreto del 22 dicembre 2022, cit. «Un'interpretazione diversa – ovvero che la decisione di manifesta infondatezza debba seguire sempre e in ogni caso l'adozione di una procedura accelerata – renderebbe peraltro di fatto lettera morta numerose delle ipotesi di manifesta infondatezza elencate nell'art. 28 *ter* D.lgs 25/2008, cioè in tutti i casi in cui la manifesta infondatezza dell'istanza emerge durante e all'esito dell'audizione, non essendo in alcun modo prevedibile *ex ante* (come avviene invece ad esempio nei casi di provenienza del cittadino straniero da un Paese d'origine sicuro)».

protezione internazionale; che abbia rilasciato dichiarazioni incoerenti o contraddittorie ecc...).

### 5.3.

Una terza opzione interpretativa, per così dire intermedia, assume, infine, che anche a condividere l'esito cui giunge il secondo indirizzo, ad un diverso approdo debba tuttavia giungersi per coloro che provengono da paesi di origine sicuri.

La lettura della Direttiva europea appare in buona sostanza comune alle diverse ipotesi interpretative (tant'è che la carenza di sostanziali divergenze nella interpretazione della stessa esclude che vi sia nella specie la necessità di un rinvio pregiudiziale alla CGUE), ma i diversi esiti rispetto a chi proviene da paese sicuro dovrebbero conseguire, in questo caso, da una specifica lettura del dato normativo nazionale.

A tale riguardo occorre richiamare l'art. 35 *bis*, terzo comma, il quale come visto distingue l'ipotesi di «*rigetto per manifesta infondatezza*», di cui alla lettera c), dalla ipotesi dei soggetti provenienti da un paese di origine sicuro, di cui alla lettera d).

Come si è già osservato, poiché la provenienza da paese di origine sicuro concreta una delle ipotesi di «*rigetto per manifesta infondatezza*», entrambe le lettere - c) e d) dell'art. 35 *bis*, quarto comma - richiamano la medesima fattispecie della provenienza da paese di origine sicuro, sicché le due disposizioni, a prima vista, sembrerebbero configurare una mera, inutile, ripetizione. Se, seguendo il secondo indirizzo, si assume che la manifesta infondatezza possa essere dichiarata sia in seguito a procedura accelerata che in seguito a procedura ordinaria, non è chi non veda come la segnalazione alla lettera d) di un caso di manifesta infondatezza sia priva di senso. Un lapsus del Legislatore. Una sorta di “errore” in cui sarebbe addirittura nuovamente incorso il legislatore con la recente riforma del marzo/maggio 2023 che ha sostituito integralmente la lettera d)<sup>11</sup>.

La differenza fra le due ipotesi non può essere rinvenuta enfatizzando il riferimento ai «*soggetti*» e ai «*richiedenti*» provenienti da un Paese designato di origine sicuro, come se la stessa fosse diretta ad assicurare una deroga alla sospensione automatica per il solo fatto di provenire da tale paese, posto che una tale lettura porrebbe la norma in aperto contrasto con l'art. 46, paragrafi 5 e 6 della Direttiva, introducendo una deroga da questo non contemplata. È invero da escludere che in ipotesi di richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro, la regola della sospensione automatica sia derogata indipendentemente dall'adozione o meno di una decisione per manifesta infondatezza e dall'adozione o meno di una procedura accelerata. Se è vero che nei confronti di chi proviene da paese sicuro la Commissione territoriale resta libera di emettere un provvedimento di rigetto nel merito e dunque non per manifesta infondatezza (sia all'esito di una procedura accelerata che ove la stessa non sia stata adottata), è tuttavia da escludere che la disposizione *de qua* abbia inteso estendere la deroga alla regola della sospensione automatica a tutti questi casi, poiché si tratterebbe di esegesi non conforme alla Direttiva (che come visto autorizza la deroga nei soli due casi di procedura accelerata ai sensi dell'art. 31 paragrafo 8 e di “manifesta infondatezza” ai sensi dell'art. 32, paragrafo 2).

Esclusa dunque una lettura non conforme alla Direttiva, preclusa al giudice europeo, la differenza fra le due ipotesi contemplate alla lettera c) e d) del terzo comma può essere colta, ad un esame più approfondito, rilevando che nella prima ipotesi (lettera c) la norma richiama «*il provvedimento*» di rigetto per manifesta infondatezza di cui all'art. 32 (articolo

---

<sup>11</sup> Vedi *retro* nota 2.

titolato «*Decisione*» ed avente ad oggetto la catalogazione dei provvedimenti decisori adottati dalla Commissione territoriale), mentre la lettera d), per i soli soggetti provenienti da paese di origine sicuro, richiamando «*il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'art. 28 bis*» (articolo titolato «*Procedure accelerate*») pare richiamare, seppure con espressione non limpida, non il provvedimento, ma la procedura<sup>12</sup>. Ancora una volta (com'è avvenuto nella generalità dei casi prima del 2018) la necessità di procedura accelerata, ai fini della deroga alla regola della sospensione automatica, si desume dal richiamo delle disposizioni di cui all'art. 28 *bis*.

Ne consegue, in questa prospettiva, il recupero di un senso all'apparente erronea reiterazione della stessa disposizione, posto che la manifesta infondatezza ex art. 32 potrebbe essere dichiarata anche senza previa procedura accelerata, ma fra i casi di manifesta infondatezza la lettera d), richiamando espressamente l'art. 28 *bis*, preciserebbe che nel caso «*dei soggetti di cui all'art. 28 bis*» provenienti da paese di origine sicuro la deroga alla regola europea della sospensione automatica, possibile solo in casi tassativi, si produce solo se sia stata adottata una (corretta) procedura accelerata.

Resta comunque una incerta tecnica legislativa (meglio sarebbe stato chiarire che la lettera d) è eccezione rispetto alla lettera c)), ma tale lettura restituisce comunque un senso alla disposizione e non può dubitarsi che secondo ordinari canoni esegetici (art. 1367 c.c.) nel dubbio le norme vadano interpretate nel senso in cui possono avere un qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno. All'interprete è invero preclusa una lettura che si rassegni a registrare un presunto errore del legislatore ogniqualvolta il dato letterale consenta di restituire un senso alla norma giuridica così che la medesima abbia un qualche effetto. Nel caso di specie, il significativo effetto giuridico che può essere tratto dalla disposizione è peraltro conforme alla disposizione europea che consente solo in casi tassativi una deroga alla sospensione automatica e l'allontanamento del richiedente asilo nel corso del processo.

Tale distinzione appare d'altra parte coerente con la specifica natura dei procedimenti per soggetti provenienti da paese sicuro, dove il presupposto (la provenienza dal detto paese) precede l'accertamento ed è facilmente apprezzabile dal Presidente della Commissione territoriale, mentre gli altri presupposti di manifesta infondatezza, ad es. la

---

<sup>12</sup> A tale riguardo il Tribunale di Firenze, nel recente decreto del 30 marzo 2023 evidenzia che «*se è vero infatti che tali norme escludono l'effetto sospensivo automatico della proposizione del ricorso giudiziale nel caso in cui la decisione di rigetto della Commissione è stata emessa nei riguardi di un soggetto proveniente da un Paese designato di origine sicura ex art 2 bis D.L.vo cit ovvero se vi è pronunzia di manifesta infondatezza ex art 32 comma 1 lett. B bis D.L.vo 2 cit. è anche vero che tale previsione deve ritenersi applicabile solo allorché la Commissione abbia inteso seguire la procedura c.d. accelerata e ne abbia rispettato gli stretti tempi che tale norma prevede; Ciò si ritiene atteso il preciso richiamo che l'art. 35 bis comma 3 lett D fa ai casi di cui all'art. 28 bis del D.Lgs. 25/2008 (norma titolata "procedura accelerata" che include appunto al comma 1 bis, tra i casi che vanno trattati in accelerata quelli di ricorrente proveniente da Paese Sicuro ex art 2 bis D.L.vo 25\2008) e attesa la previsione da parte dell'art. 28 bis della adozione della procedura accelerata per i casi di domanda manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28 ter D.L.vo cit.». Ancora il Tribunale di Firenze, decreto 10 maggio 2023, rileva che «*la formulazione della lettera d) del menzionato art. 35bis, richiama i "soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere c)" i quali non sono semplicemente i richiedenti provenienti da un Paese designato di origine sicura (presi in considerazione dall'art. 2 bis del D.lgs 25 del 2008) bensì coloro i quali si provengono da un Paese designato di origine sicura e nei cui confronti è stata anche attivata la procedura di cui all'art. 28 bis, cioè quella c.d. accelerata*».*

mancata allegazione di fatti attinenti alla protezione internazionale (art. 28 *ter* lettera a)) o la incoerenza e contraddittorietà delle dichiarazioni (art. 28 *ter* lettera c)), divengono sovente percepibili solo all'esito dell'audizione. Dunque, non appare affatto eccentrico che la norma richieda, ai fini della sospensione, che nel caso di soggetto proveniente da paese sicuro sia intrapresa da subito la procedura accelerata e che la manifesta infondatezza consegua alla stessa. In carenza di procedura accelerata può pronunciarsi comunque la manifesta infondatezza, ma la stessa ai sensi dell'art. 35 *bis*, quarto comma lettera d) non interferisce con la regola europea della sospensione automatica.

Tale indirizzo che afferma dunque la inderogabile necessità di procedura accelerata per i richiedenti asilo provenienti da paesi di origine sicuri, trova peraltro conferma anche dalla stessa Commissione nazionale per il diritto di asilo, che con circolare di poco successiva alla disciplina introdotta nel 2018 rilevava che *«sotto il profilo procedimentale, la domanda di un richiedente che proviene da uno dei Paesi in questione è oggetto di esame prioritario ai sensi dell'art. 28, c.1, lett. c) ter, e contestualmente è oggetto di procedura accelerata ai sensi dell'art. 28 bis, c.1 bis del suddetto provvedimento normativo. In tali casi la Questura provvede “senza ritardo” alla trasmissione degli atti alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni»* (Commissione nazionale per il diritto di asilo all'Ufficio studi e legislazioni del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, circolare del 2 gennaio 2019).

Anche la successiva circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo, emanata subito dopo il D.M. del 4 ottobre 2019 (contenente la prima lista di paesi di origine sicuri), pare presupporre -nel chiarirne la durata (con termini poi recepiti dal legislatore del 2020) - la necessità di procedura accelerata, invitando la commissioni territoriali a *«dare immediata attuazione alla procedura accelerata applicando la tempistica sopra indicata nei confronti dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di Origine Sicuri»* (Commissione nazionale per il diritto di asilo all'Ufficio studi e legislazioni del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, circolare del 28 ottobre 2019).

In buona sostanza, verificato che 1) il soggetto proviene da paese sicuro, 2) che non è vulnerabile e 3) che non ha allegato una situazione particolare per cui assume che il paese non sia sicuro per sé, il Presidente dispone la procedura accelerata e la Commissione territoriale addiviene ad un rigetto per manifesta infondatezza che deroga alla regola della sospensione automatica. Se, invece, l'iter segue la procedura ordinaria, o se, seguita la procedura accelerata, all'esito dell'audizione la Commissione territoriale verifichi la mancanza di una di tali condizioni (il soggetto non proviene da paese sicuro; è vulnerabile; ha allegato una situazione che assume essere pericolosa per sé) il provvedimento va qualificato come rigetto nel merito e non vi è deroga alla sospensione automatica. Se, infine, non sia stata seguita regolare procedura accelerata, vi è sospensione automatica tanto se il provvedimento sia stato qualificato quale rigetto nel merito che quale rigetto per manifesta infondatezza.

Secondo tale ultima opzione esegetica, dunque, non in tutti i casi di “manifesta infondatezza” ma per i soli soggetti provenienti da paese sicuro, la sospensione automatica potrebbe essere derogata solo in presenza di una corretta procedura accelerata, *i.e.* un provvedimento del Presidente della Commissione territoriale tempestivamente comunicato al richiedente asilo, col successivo rispetto dei termini previsti (sette + due giorni) salvo deroghe imposte dalla necessità di *«assicurare un esame adeguato e completo della domanda»*. A differenza di quanto accade seguendo il primo indirizzo, tale lettura non precluderebbe, d'altra parte, l'emanazione anche in seguito a procedura ordinaria di un provvedimento di

manifesta infondatezza nell'ipotesi di sussistenza di una delle fattispecie richiamate dall'art. 28 *ter* cit. (ad es. nel caso in cui le questioni non avessero alcuna attinenza con la protezione internazionale o emergessero dall'audizione palesi incoerenze o contraddizioni ecc...).

## 6.

In conclusione, rispetto agli effetti della deroga della procedura accelerata per i soggetti provenienti da paese sicuro, paiono emergere tre distinte opzioni esegetiche, due delle quali conducono ad assumere che alla proposizione del ricorso giurisdizionale consegua la sospensione automatica del provvedimento amministrativo (seppure in un caso ritenendo che tale regola si imponga sempre; nell'altro che si imponga solo per i paesi sicuri e le inammissibilità), mentre per un'altra opinione la deroga produce effetti solo in relazione al dimezzamento del termine per impugnare, ma non ai fini della sospensione.

Così esposte in dettaglio, come richiesto dall'art. 363 *bis* c.p.c., le diverse opzioni interpretative offerte dalla giurisprudenza di merito, determinate da un quadro normativo nazionale opaco e spesso frutto di stratificazione di interventi legislativi contraddittori tra loro, e sulle quali forse incide pure la preoccupazione derivante dagli abnormi effetti pratici che nel nostro ordinamento derivano dalla decisione sulla sospensione o meno del provvedimento amministrativo impugnato (posto che l'attuale irragionevole durata media del processo italiano in materia di protezione internazionale è ben superiore ai quattro mesi indicati dall'art. 35 *bis*, tredicesimo comma), non può negarsi la necessità di un intervento chiarificatore della Suprema Corte, necessario per la giurisprudenza ed anche per la stessa Amministrazione.

È invero evidente come nella specie, in un quadro in cui la manifesta infondatezza da eccezione tende nella pratica a elevarsi a regola, vi sia la necessità di una lettura univoca del dato normativo, non influenzata da considerazioni di natura metagiuridica e di ordine pratico, posto che l'attuale disfunzione del sistema nazionale necessita di interventi indispensabili al fine di ricondurre a normalità la durata dei processi, ma non può essere bilanciata da una deviazione dalle garanzie processuali imposte dal sistema europeo.

Va osservato, da ultimo, come non possa condividersi il timore espresso dalla difesa della parte ricorrente per cui un rinvio pregiudiziale *«produrrebbe in questo momento conseguenze certamente pregiudizievoli per il ricorrente (anche alla luce della documentazione lavorativa prodotta), soprattutto in mancanza di una norma che consenta una pronuncia cautelare nelle (lunghe) more del rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione»*, atteso che la procedura relativa alla domanda di sospensione ai sensi dell'art. 35 *bis*, quarto comma, va necessariamente sospesa ai sensi dell'art. 363 *bis*, secondo comma c.p.c. sino alla riassunzione dopo la decisione della Corte di cassazione e che, come si desume in modo distinto da una lettura del sistema processuale nazionale conforme all'art. 46, paragrafo ottavo della Direttiva (per cui *«gli Stati membri autorizzano il richiedente a rimanere nel territorio in attesa dell'esito della procedura volta a decidere se questi possa rimanere nel territorio, di cui ai paragrafi 6 e 7»*) è senz'altro da escludere che il protrarsi dei tempi della decisione sulla domanda di sospensione (che nella normalità dei casi, salvo esigenze istruttorie, dovrebbe avvenire entro 5 giorni, salvo successive note e successiva conferma del giudice) abbia ricadute negative sulla posizione soggettiva del richiedente asilo, sia in termini di diritto di soggiorno sul territorio nazionale che di perdurante titolarità del permesso di soggiorno provvisorio, posto che tale diritto nel nostro ordinamento si declina anche in termini di titolarità di un permesso di soggiorno provvisorio per richiesta asilo ai sensi dell'art. 4 D.Lvo. n. 142/2005. Il provvedimento impugnato resta dunque certamente sospeso sino alla successiva decisione di questo giudice

sulla istanza cautelare, con conseguente diritto nel contempo del richiedente asilo alla titolarità, e al rinnovo semestrale, del permesso di soggiorno provvisorio collegato alla proposizione della domanda di asilo.

**P.Q.M.**

PROPONE rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 *bis* c.p.c. sul 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.Lvo. n. 25/2008.**

DISPONE nelle more la sospensione del giudizio sulla domanda di sospensione ai sensi dell'art. 35 *bis*, quarto comma D.Lvo. n. 25/2008 con conseguente perdurare della sospensione del provvedimento impugnato e diritto del richiedente asilo alla titolarità, e al rinnovo semestrale, del permesso di soggiorno provvisorio conseguente alla proposizione della domanda di asilo.

Si trasmetta alla Corte di Cassazione e si comunichi alle parti.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio della sezione in data 11 giugno 2023.

Il Presidente est.  
Marco Gattuso