

# **Il rispetto delle articolazioni procedimentali nell'ambito delle procedure accelerate**

Nota a commento di SS. UU. 11399/2024

Luglio 2024

## Premessa

Con la [sentenza n. 11399 del 29/04/2024](#) le Sezioni Unite della Corte di Cassazione - a seguito del rinvio pregiudiziale sollevato ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c. dal [Tribunale di Bologna con ordinanza n. 5751-1/2023 dell'11 giugno 2023](#) - si sono pronunciate su una questione procedurale - estremamente controversa e da tempo oggetto di divergenti interpretazioni da parte delle diverse Sezioni distrettuali specializzate - inerente la domanda di protezione internazionale. Il giudizio ha infatti riguardato la corretta procedura per l'esame della domanda presentata dal richiedente proveniente da Paese di origine sicuro e le relative conseguenze in fase di impugnazione giudiziaria in caso di rigetto della stessa per manifesta infondatezza; fattispecie che, ai sensi dell'art. 35-bis, co. 3 del D.Lgs. n. 25/2008, rappresenta una delle tassative ipotesi di deroga al principio generale della sospensione automatica del provvedimento impugnato<sup>1</sup>.

Nello specifico, il Tribunale di Bologna era stato chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare presentata da un richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro la cui domanda era stata rigettata per manifesta infondatezza dalla competente Commissione territoriale. Il ricorrente lamentava il mancato rispetto dei termini procedurali accelerati indicati dall'art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008 nonché l'assenza della determinazione procedurale da parte del presidente della Commissione ai sensi dell'art. 28, co. 1 del medesimo decreto facendo da ciò discendere l'applicazione della procedura ordinaria e l'automatica sospensione degli effetti della decisione impugnata.

Come anticipato, la necessità del Tribunale di Bologna di sottoporre al vaglio delle Sezioni Unite la suddetta questione pregiudiziale, derivava dalla mancanza di

---

<sup>1</sup> Con l'ordinanza di rinvio, il Tribunale di Bologna chiedeva alle Sezioni Unite di esprimersi sulla seguente questione pregiudiziale: "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".

uniformità interpretativa<sup>2</sup> su una questione alquanto problematica e relativa ad un numero assai ampio di controversie, motivo per il quale il giudice felsineo ha rilevato che vi fossero tutti i presupposti, anche di opportunità, del rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione.

Le Sezioni Unite, dopo aver ritenuto ammissibile la questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c., si sono espresse stabilendo il seguente principio di diritto: “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

---

<sup>2</sup> Il Tribunale di Bologna fa un'ampia disamina dei tre differenti indirizzi interpretativi delle Sezioni distrettuali Specializzate, e si rinvia pertanto all'ordinanza di rinvio per un quadro completo della questione. Nella sentenza in commento, le Sezioni Unite hanno così sintetizzato i tre indirizzi interpretativi: “*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.”*

ordinaria ed il riespandersi del principio generale di sospensione automatica del provvedimento della Commissione territoriale”.

Il principio trova fondamento nella considerazione che la sospensione automatica del provvedimento è posta a presidio del principio di effettività della tutela e del giusto processo<sup>3</sup>, previsto sia nel diritto internazionale, in particolare gli artt. 6 e 13 CEDU, che nel diritto unionale, all’art. 47 Carta dei diritti fondamentali UE e all’art. 46 Direttiva 2013/32/UE<sup>4</sup>. Tali norme sovranazionali impongono di considerare come regola generale la sospensione automatica, mentre le ipotesi di deroga sono da ritenersi del tutto eccezionali e tassative, da interpretare in modo rigoroso e restrittivo e dunque applicabili esclusivamente nel caso in cui ci sia stata una corretta applicazione procedurale in tutte le sue fasi.

Il presente contributo non intende ripercorrere l’esegesi della pronuncia delle Sezioni Unite scaturita dalla questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Bologna, per la quale si rinvia per approfondimenti alla dottrina già intervenuta<sup>5</sup>, ma mira soprattutto ad approfondire alcune questioni rimaste aperte e sulle quali le Sezioni Unite non si sono direttamente pronunciate, ma che, tuttavia, trovano risposta attraverso un’analisi sistematica delle norme pertinenti e facendo richiamo ad altre pronunce giurisprudenziali intervenute sia prima che dopo la sentenza in commento.

---

<sup>3</sup> Punto 24 della sentenza: *“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 allorché, 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.”*

<sup>4</sup> Alcuni Tribunali avevano fatto riferimento anche al diritto di difesa sancito dall’art. 24 della Costituzione, che si lega al principio di effettività della tutela giurisdizionale ex art. 6 CEDU (vedi Tribunale di Firenze, decreto n. 4860 del 19/04/2023; Tribunale di Genova, decreto n. 3124 del 20/05/2024).

<sup>5</sup> U. Castagnini, M. Sturiale, *Procedure accelerate e mancato rispetto dei termini: intervengono le Sezioni Unite*, in *Questione Giustizia*, al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/procedure-accelerate-ssuu>.

# 1. Applicabilità del principio espresso dalle Sezioni Unite a tutte le ipotesi di manifesta infondatezza di cui all'art. 28-ter del D.Lgs. 25/2008

La sentenza delle Sezioni Unite, nel rispondere al quesito specifico posto nel rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale di Bologna, ha riguardo nel dispositivo soltanto la manifesta infondatezza pronunciata per soggetti provenienti dai paesi di origine sicuri ai sensi dell'art. 2-bis del D.Lgs. 25/2008 (art. 28-ter, co. 1, lett. b) del D.Lgs. 25/2008). Tuttavia, nelle motivazioni della sentenza<sup>6</sup>, vi sono evidenti riferimenti al fatto che essa faccia riferimento a tutte le ipotesi di manifesta infondatezza.

Può tuttavia affermarsi che il principio espresso dalle Sezioni Unite possa trovare applicazione anche nei confronti di tutte le altre ipotesi di decisioni amministrative dichiarative della “manifesta infondatezza” della domanda di protezione ricomprese all'interno dell'art. 28 ter del D.Lgs. 25/2008<sup>7</sup>.

Infatti, in dottrina è stato già osservato che *“Il principio di diritto affermato dal massimo organo di nomofilachia si riferisce espressamente alla sola ipotesi di*

---

<sup>6</sup> Si vedano i punti 31 e 33 della sentenza (sviluppati anche nelle note n. 9 e n.10).

<sup>7</sup> Si riporta per comodità il testo dell'art.28-ter (Domanda manifestamente infondata):

*1. La domanda è considerata manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), quando ricorra una delle seguenti ipotesi:*

*a) il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251;*

*b) il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis;*

*c) il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono informazioni verificate sul Paese di origine;*

*d) il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, ovvero ha dolosamente distrutto o fatto sparire un documento di identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza;*

*e) il richiedente è entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso;*

*f) il richiedente ha rifiutato di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico a norma del regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013;*

*g) il richiedente si trova nelle condizioni di cui all'articolo 6, commi 2, lettere a), b) e c), e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.*

*manifesta infondatezza per provenienza da paese di origine sicuro, considerato anche il caso da cui ha tratto origine il rinvio pregiudiziale.*

*Tuttavia, i principi affermati dalle Sezioni Unite appaiono applicabili a tutte le ipotesi di rigetto della domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28-ter.*

*Si osserva, infatti, che, laddove la Suprema Corte avesse voluto valorizzare la distinzione tra il rigetto per manifesta infondatezza in caso di provenienza da paese di origine sicuro e le altre ipotesi contemplate dal d.lgs 25/2008 (v. ad es. il terzo orientamento cit.) avrebbe ragionevolmente fornito ulteriori precisazioni e limitazioni”<sup>8</sup>. Tale lettura appare più che condivisibile e trova ulteriore conferma sotto un ulteriore profilo.*

Occorre infatti tenere presente che la sentenza delle Sezioni Unite è stata preceduta dalla pubblica udienza interlocutoria del 30/01/2024, a seguito della quale la [Procura Generale della Corte di Cassazione - Sezione Unite Civili, ha espresso le proprie conclusioni motivate \(con osservazioni del 28/12/2023\)](#) a cui le Sezioni Unite si sono in larga parte uniformate. Quella della Procura Generale è un'analisi sistematica e letterale delle norme che regolano le procedure accelerate dell'ordinamento italiano e sulla modalità con la quale sono state recepite le disposizioni europee della direttiva 2013/32/UE, che guarda al sistema nel suo complesso e che si sgancia quindi dalla singola ipotesi della provenienza da un Paese di origine sicuro.

Secondo la Procura Generale, infatti ***“... l'art. 28 ter, per la sua collocazione sistematica, non può essere letto se non in logica prosecuzione con gli artt. 28 e 28 bis: una sorta di corpus normativo unitario che valorizza anche il dato letterale contenuto nell'art. 28 bis dove impone l'adozione, da parte della Commissione Territoriale, della procedura accelerata nei casi di manifesta infondatezza (...)*** Non si può nemmeno sostenere che l'art. 28 ter abbia recepito la norma autorizzatoria (art. 32, paragrafo 2) della Direttiva nella parte in cui ha

---

<sup>8</sup> U. Castagnini, M. Sturiale, *Procedure accelerate e mancato rispetto dei termini: intervengono le Sezioni Unite* in *Questione Giustizia* al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/procedure-accelerate-ssuu>.

*autorizzato i singoli stati a prevedere apposite categorie di manifesta infondatezza.*

***Se per un verso l'art. 28 ter può fare pensare alla volontà del legislatore di introdurre una nuova categoria di decisioni di manifesta infondatezza, sganciate dalla procedura accelerata con una sorta di recepimento implicito dell'art. 32, paragrafo 2, della Direttiva, per altro verso, questa volontà non emerge dal complesso normativo perché le norme sono formulate con alcuni richiami testuali (l'una all'altra) come sopra evidenziato (...).***

*Peraltro, come già osservato, l'art. 32, paragrafo 2 della Direttiva, distingue l'infondatezza all'esito della procedura accelerata dalla manifesta infondatezza senza procedura accelerata mentre il D.Lvo 25/2008 utilizza una definizione di "manifesta infondatezza" che sembra riferirsi anche ai casi di procedura accelerata: da qui una generale indistinzione che non aiuta affatto l'inquadramento della manifesta infondatezza nei canoni indicati dalla Direttiva".*

L'analisi dell'articolato normativo che regola nel suo complesso le procedure accelerate, unitamente alle modalità del recepimento delle disposizioni europee all'interno del nostro ordinamento, non permette dunque di poter sganciare il provvedimento di manifesta infondatezza – di qualsiasi natura e quindi non soltanto ristretto all'ipotesi di provenienza da un Paese di origine considerato sicuro – dalla previa adozione di una procedura accelerata, dato che le ipotesi di manifesta infondatezza disciplinate all'art. 28-ter del D.Lgs. 25/2008 sono tutte indistintamente richiamate dall'art. 28-bis, co. 2, lett. d) del medesimo decreto, che prevede per l'appunto l'adozione di una procedura accelerata ogni qualvolta si verifichi una delle ipotesi di cui all'art. 28-ter.

Tale interpretazione è stata pienamente avallata da diverse Sezioni Specializzate dei Tribunali ordinari, che, all'indomani della sentenza, hanno ritenuto ripristinata la procedura ordinaria una volta appurato il mancato rispetto delle articolazioni procedurali che caratterizzano quella accelerata. Hanno di conseguenza fatto valere il principio generale di sospensione automatica del provvedimento della Commissione territoriale, non soltanto per dinieghi di manifesta infondatezza per

ipotesi di richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri, ma per tutte le ipotesi ricomprese all'interno dell'art. 28-ter del D.Lgs. 25/2008<sup>9</sup>, nonché per le decisioni di inammissibilità a seguito di domanda reiterata<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Anche se non sempre espressamente indicato, i decreti che seguono riguardano sospensive concesse su istanze cautelari richieste a seguito di dinieghi per manifesta infondatezza per ipotesi diverse dalla provenienza da Paese di origine sicuro: [Tribunale di Trieste, decreto n. 1634 del 10/05/2024](#) e [decreto n. 1848 del 17/05/2024](#) ; [Tribunale di Catania, decreto del 23/05/2024](#); [Tribunale di Roma, decreto del 19/06/2024](#); [Tribunale di Torino, decreto n.12629 del 24/07/2024](#); [Tribunale di Bologna, decreto 10.5.2024](#) e [decreto n. 9837-1 dell'11/07/2024](#). In tali ultime decisioni si specifica: *“la decisione della Suprema Corte, dovendo rispondere al quesito specifico posto nel rinvio pregiudiziale proposto da questo Tribunale, ha riguardo nel dispositivo soltanto alla manifesta infondatezza pronunciata per soggetti provenienti dai paesi di origine sicuri, ma nella motivazione si riferisce in modo chiaro ed univoco a tutte le ipotesi di manifesta infondatezza e di inammissibilità (come peraltro richiesto espressamente dalla Procura Generale nelle sue conclusioni richiamate nella sentenza), evidenziando in modo chiaro al § 31 che “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 necessità coesistenza dei tre fattori e, dunque, il venir meno dell’intero impianto in caso del venir meno di uno di essi (tempi dati)” e al § 33 che “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)”*.

[Il Tribunale di Firenze, con precedente decreto n. 4860 del 19/04/2023](#) e, soprattutto con [decreto dell'8.5.2024](#), nel concedere la sospensiva per mancato rispetto delle procedura, adeguandosi al principio espresso dalle Sezioni Unite per un caso di rigetto per manifesta infondatezza di richiedente proveniente da Paese di origine sicuro, è giunto alla medesime conclusioni dopo aver analizzato l'istituto alla luce delle modifiche normative intercorse negli anni.

Si veda anche [Tribunale di Bologna, decreto n. 8680-1 del 17/06/2024](#), che a seguito di una ricostruzione normativa ha affermato che *“...ne consegue che per tutte le ipotesi di manifesta infondatezza e di inammissibilità vale la regola della sospensione automatica qualora non sia stata seguita una corretta procedura accelerata”*, facendo riferimento in particolare al punto 31 e al punto 33 della sentenza delle Sezioni Unite.

<sup>10</sup> Nelle proprie osservazioni, la Procura Generale chiedeva alla Corte di Cassazione di affermare in via pregiudiziale il principio di diritto secondo cui 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. Ed infatti, al punto 33 della sentenza, le Sezioni Unite affermano che: *“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 dell'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)*. Si ricorda che il provvedimento di inammissibilità di domanda di protezione internazionale reiterata (art. 29, co. 1, lett. b) del D.Lgs. 25/2008) viene trattato con procedura accelerata ai sensi dell'art. 28-bis, co. 1, lett. a), e di conseguenza anche per tale tipo di procedura devono essere rispettate tutte le articolazioni procedurali.

Per tali motivi, anche in caso di mancato rispetto dei termini relativi alla domanda reiterata, le Sezioni Specializzate stanno applicando il principio espresso dalle Sezioni Unite. Si vedano [Tribunale di Catania, ordinanza n. 13099 del 02/05/2024](#); [Tribunale di Bologna, decreto n. 9412-1 del 05/07/2024](#).

## 2. Il rispetto di tutte le articolazioni procedurali in merito all'esame accelerato della domanda. La determinazione della procedura accelerata da parte del Presidente della Commissione territoriale

Il principio di diritto espresso dalle Sezioni Unite, inoltre, non si limita alla sola verifica del rispetto dei termini procedurali relativi all'audizione e alla decisione per l'esame della domanda di protezione internazionale<sup>11</sup> stabiliti dall'art. 28 bis del D.Lgs. 25/2008<sup>12</sup>, ma ne allarga lo spettro analizzando tutte le articolazioni procedurali che caratterizzano questo tipo di procedure e facendo da tale analisi discendere certe conseguenze. Sebbene le Sezioni Unite non specifichino null'altro in merito, tali articolazioni sono desumibili da altri elementi, tra l'altro già affrontati dalla giurisprudenza.

Tra esse, rientra a pieno titolo la determinazione della procedura accelerata da parte del Presidente della Commissione territoriale.

---

<sup>11</sup> In questa sede ci si limita soltanto a ricordare che per ciò che concerne i termini procedurali dell'esame della domanda di cui all'art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008, la giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, è da tempo già più che consolidata (anche per ciò che riguarda le precedenti formulazioni dell'art. 28-bis, più volte modificato nel corso degli anni) sul principio secondo il quale in caso di sfornamento dei termini di audizione e/o di decisione, si determina il ripristino della procedura ordinaria ed il riespandersi del principio generale di sospensione automatica del provvedimento della Commissione territoriale, nonché di impugnazione negli ordinari trenta giorni previsti dall'art. 35-bis, co. 2 del medesimo decreto. Per citarne soltanto alcune, si vedano: Corte di Appello di Napoli, sent. n. 17/2018 e sent. n. 180/2020; Cass. Sez. I Civile, ord. n. 25113/2019; Cass. Sez. I Civile, ord. n. 7520/2020; Cass. Sez. I Civile, ord. n. 23021/2020; Cass. Sez. I Civile, sent. n. 2458/2021 (in particolare questa sentenza verte anche sul rispetto dei termini accelerati in relazione ad un richiedente asilo trattenuto sottoposto a procedura accelerata. Per un commento si veda ASGI, *Cassazione 2458/2021: quali sono le conseguenze in caso di mancato rispetto dei termini delle procedure accelerate di valutazione della domanda di asilo?*, al link [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/2021330\\_cassazione\\_2458\\_commento.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/2021330_cassazione_2458_commento.pdf)); - Nella sentenza, la Cassazione afferma altresì che “...i termini (della procedura) sono evidentemente posti a garanzia della celerità dell'esame della domanda stessa, e quindi in ultima analisi a vantaggio del richiedente”; Cass. Sez. II Civile, ord. 18518/2021; Cass. Sez. I Civile, ord. n. 6745/2021.

<sup>12</sup> Attualmente rispettivamente 5 giorni per la decisione (per le ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 28-bis D.Lgs. 25/2008), ovvero 7 giorni per l'audizione e 2 per la decisione (comma 2 dell' articolo), oltre ai 7 giorni complessivi per la decisione in caso di esame accelerato di domanda presentata in frontiera (comma 2-bis dell'articolo).

L'art. 28 del D.Lgs. 25/2008 prevede che il presidente della Commissione territoriale, previo esame preliminare delle domande, determina i casi di trattazione prioritaria o di procedura accelerata, ai sensi dell'articolo 28-bis, e La Commissione territoriale informa tempestivamente il richiedente delle determinazioni procedurali assunte.

La norma precede le disposizioni relative alle procedure accelerate (28 bis) e quelle della manifesta infondatezza (28 ter) che, secondo le osservazioni della Procura Generale per la loro collocazione sistematica, non possono essere lette se non in una loro logica prosecuzione.

Ancor prima della verifica del rispetto dei termini delle procedure accelerate, quindi, il primo requisito da accertare cronologicamente affinché tali procedure possano trovare una corretta applicazione è che la loro determinazione sia stata così decisa dal presidente della Commissione territoriale previo esame preliminare della domanda e tempestivamente comunicata al richiedente. Nell'ordinanza di rinvio del Tribunale di Bologna, tale necessaria fase era stata espressamente inserita nella questione pregiudiziale e, sebbene le Sezioni Unite non l'abbiano testualmente ripresa, pare chiaro che l'inosservanza di tale fase procedimentale, determina anch'essa una irregolarità nell'applicazione della procedura accelerata e, di conseguenza, il riespandersi della sospensione automatica del provvedimento della Commissione.

D'altra parte, la determinazione procedurale del presidente della Commissione come parte integrante di tali procedure non è argomento nuovo, in quanto già in altre occasioni affrontato dalla giurisprudenza di legittimità e ripresa da quella di merito, tanto da rendersi necessaria l'adozione di una specifica circolare della Commissione Nazionale Asilo per illustrarne in dettaglio le modalità operative (su cui si veda *infra*).

Per ciò che riguarda la giurisprudenza di legittimità, la Corte di Cassazione, con sentenza 6745/2021<sup>15</sup> aveva infatti già evidenziato in maniera chiarissima che “... **la decisione di manifesta infondatezza della domanda potrà ritenersi adottata sulla base di una procedura accelerata solamente qualora il Presidente della C.T., a seguito della trasmissione degli atti da parte della questura, abbia deciso in tal senso (...). Pertanto, la qualificazione peculiare della procedura come accelerata deve porsi come antecedente logico alla statuizione finale (...). Diversamente, si determinerebbe un grave vulnus all’esercizio del diritto di difesa endoprocedimentale del richiedente, (...) al quale 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 (...).**”

***Una simile verifica si presenta ineludibile ed officiosa, attesa la stretta incidenza della scelta del modello procedimentale sul diritto soggettivo di protezione del richiedente il quale, nel corso della procedura accelerata, subisce una restrizione delle garanzie partecipative proprie della fase amministrativa, nonché una contrazione di quelle difensive dinanzi l’Autorità giurisdizionale, mediante la drastica riduzione dei termini”.***

Pertanto, la determinazione del presidente della Commissione rappresenta un tassello fondamentale dell’articolata “procedura accelerata”: nel caso tale passaggio non sia stato compiuto, la procedura non potrà più definirsi accelerata e, ciò, anche nel caso in cui l’amministrazione abbia rispettato i termini di cui all’art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008.

Anche la giurisprudenza di merito si era già espressa sul punto. Oltre alla questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Bologna, vale la pena brevemente ricordare, anche solo a titolo esemplificativo, una delle note pronunce del Tribunale di Catania dell’autunno del 2023, chiamato a pronunciarsi sulla convalida del trattenimento dei richiedenti asilo provenienti da Paese di origine

---

<sup>15</sup> Lo stesso principio è ripreso dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 36677 del 14/12/2022 e nella sentenza n. 30515/2023.

sicuro sottoposti a procedura di frontiera con annesso trattenimento a seguito delle modifiche normative intervenute con il DL 202023 conv. con L. 50/2023<sup>14</sup>. Nella prima ordinanza catanese<sup>15</sup>, infatti, tra i vari profili di illegittimità<sup>16</sup> rilevati dal tribunale che avevano portato alla decisione di non convalida del trattenimento del richiedente asilo<sup>17</sup>, vi era appunto l'assenza della determinazione procedurale da parte del presidente della Commissione<sup>18</sup>.

La decisione in merito alla procedura da applicare da parte del presidente della Commissione territoriale è stata infine oggetto della circolare Prot. 00011281 del 14/02/2024<sup>19</sup>, attraverso cui la Commissione Nazionale Asilo ha diramato le modalità operative con le quali i presidenti delle Commissioni territoriali dovranno provvedere ad individuare la procedura da applicare. Tali modalità, tra l'altro, hanno reso necessarie alcune modifiche al sistema "Vesta.net" ad uso delle amministrazioni, da cui si evincono tra l'altro le operazioni di speditezza che il portale in uso alle amministrazioni offre e su cui si tornerà in seguito. Nella circolare, inoltre, si fa esplicito riferimento alla necessità di tale fase della procedura anche alla luce delle precedenti censure giurisprudenziali (cfr. Corte di Cassazione, sentenze n. 6745/2021, n. 36677/2022 e n. 30515/2023; Tribunale di Bologna nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale citata).

---

<sup>14</sup> Per approfondimenti sul tema, si rinvia a C. Favilli, *Presupposti, limiti e garanzie applicabili al trattenimento del richiedente protezione internazionale soggetto a procedure di frontiera: commento al decreto del Tribunale di Catania del 29/09/2023*, in su Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, n. 3/2023

<https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-n-3-2023-2/1295-presupposti-limiti-e-garanzie-applicabili-al-trattenimento-del-richiedente-protezione-internazionale-soggetto-a-procedura-di-frontiera/file>.

<sup>15</sup> Tribunale di Catania, decreto n. 10461 del 29/09/2023.

<sup>16</sup> Per approfondimenti, si rinvia a ASGI, *Profili di illegittimità del trattenimento del richiedente protezione nell'ambito di una procedura di frontiera*, 11.10.2023, al link

<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/procedure-di-frontiera-e-trattenimento-per-chi-richiede-asilo-ecco-i-profili-di-illegittimita/>.

<sup>17</sup> <https://www.questionegiustizia.it/articolo/nota-trib-catania>

<sup>18</sup> Infatti, l'art. 28, co. 1 del D.Lgs. 25/2008 stabilisce che la determinazione procedurale da parte del presidente della Commissione territoriale deve avvenire per i casi passibili di applicazione di procedura accelerata, ai sensi dell'intero articolo 28-bis, al cui interno sono ricomprese anche le procedure accelerate in frontiera di cui al comma 2, lett. b) e b-bis).

<sup>19</sup> [Circolare del Ministero dell'Interno del 15 febbraio 2024, "Attuazione delle procedure accelerate ex art. 28-bis d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25"](#).

Ovviamente, preme sottolineare in questa sede che il provvedimento del presidente della Commissione che determina a monte l'applicazione della procedura accelerata non dovrebbe limitarsi ad essere soltanto un passaggio automatico e formale, adottato al solo scopo di evitare che possa essere contestata la corretta applicazione della procedura stessa. Infatti, l'art. 28 del D.Lgs. stabilisce un vero e proprio sub-procedimento iniziale attraverso un esame preliminare di tutti gli elementi a corredo della domanda<sup>20</sup>. Il presidente della Commissione dovrà pertanto verificare la carenza di cause di vulnerabilità soggettive del richiedente (se non già rilevate in prima istanza dalla Questura che riceve la domanda) che permetterebbero di escludere dalla procedura alcune categorie di soggetti<sup>21</sup> e, nel particolare caso di richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro, valutare altresì che non abbia invocato gravi motivi per ritenere che per la sua situazione particolare il Paese di provenienza non sia per lui sicuro<sup>22</sup>, poiché in tal caso nei suoi confronti non potrebbe essere applicata una

---

<sup>20</sup> Da "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza - Camera dei deputati, Dossier dell'11/12/2020" (al link <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D20130b.Pdf>): *Il comma 1 dell'art. 28 del D.Lgs. 25/2008, come modificato dal DL 130/2020 conv. con L. 173/2020, riprende la formulazione più vaga del previgente comma 1-bis prima della novella (n.d.r. "Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e all'articolo 28-bis, il Presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, individua i casi di procedura prioritaria o accelerata.") mantenendo in capo del presidente della Commissione territoriale competente per l'esame della domanda di asilo il compito di stabilire quali tra le domande presentate debbano essere esaminate prioritariamente e quali con procedura accelerata. L'attuale disposizione specifica inoltre che la decisione è presa previo esame preliminare delle domande, e non più sulla base della sola documentazione in atti, e che il presidente della commissione deve decidere secondo i criteri indicati dal comma 2 dell'articolo 28 e dall'articolo 28 bis.*

<sup>21</sup> Il comma 6 dell'art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008 prevede espressamente l'esclusione dalla procedura accelerata per i minori non accompagnati e per gli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 142/2015. Occorre rilevare che tale esclusione era espressamente prevista anche per le specifiche ipotesi di manifesta infondatezza. Infatti, l'art. 28-ter del D.Lgs. 25/2008, al suo comma 1-bis) prevedeva la medesima esclusione di categorie vulnerabili dell'art. 28-bis, co. 6, ma la norma è stata in seguito abrogata dal DL 133/2023 conv. con L. 176/2023. Tuttavia, ciò non impedisce che le categorie di soggetti elencati nell'art. 17 del D.Lgs. 142/2015 siano esclusi dall'applicazione della procedura accelerata/manifesta infondatezza, in quanto, come abbiamo avuto modo di osservare, le ipotesi di manifesta infondatezza non sono mai sganciate dalla procedura accelerata, la cui applicabilità va verificata a monte anche per le ipotesi di cui all'art. 28-ter, e quindi ciò che rileva in definitiva è il disposto di cui all'art. 28-bis, co. 6 del D.Lgs. 25/2008.

<sup>22</sup> Ai sensi dell'art. 2 bis, co. 5 del D.Lgs. 25/2008 "Un Paese designato di origine sicuro ai sensi del presente articolo può essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova" è di diretto recepimento del "considerando" n. 42 e dell'art. 36, par. 1 della direttiva 2013/32/UE.

procedura accelerata<sup>23</sup>. In questa sede non è possibile occuparsi nel dettaglio dei Paesi di origine sicuri e dei decreti interministeriali di designazione degli stessi, motivo per il quale si rinvia ad altri testi per approfondimenti<sup>24</sup>.

Infine, come sottolineato dalla sentenza 6745/2021 della Corte di Cassazione, al richiedente non può essere negata la possibilità di conoscere preventivamente il

---

<sup>23</sup> Come del resto evidenziato dalle Sezioni Unite al paragrafo 32 nella sentenza in commento: *“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.”*

<sup>24</sup> Si vedano, tra gli altri, C. Pitea, *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in Rivista di diritto internazionale, n. 3/2019, pp. 327 ss. (al link [https://www.academia.edu/40862212/La\\_nozione\\_di\\_Paese\\_di\\_origine\\_sicuro\\_e\\_il\\_suo\\_impatto\\_sulle\\_garanzie\\_per\\_i\\_richiedenti\\_protezione\\_internazionale\\_in\\_Italia](https://www.academia.edu/40862212/La_nozione_di_Paese_di_origine_sicuro_e_il_suo_impatto_sulle_garanzie_per_i_richiedenti_protezione_internazionale_in_Italia)); G. Cellamare, *In tema di informazioni sui Paesi di origine nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale*, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2019, n. 2, pp. 4-16 (al link <https://www.fsjeurostudies.eu/files/FSJ.2019.II.Cellamare.2.pdf>); F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto “sofferente”. L’introduzione nell’ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (d.l. 113/2018)*, in Diritto, Immigrazione, Cittadinanza, Fascicolo 2/2019 (al link <https://dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2019-1/399-il-diritto-di-asilo-un-diritto-sofferente-l-introduzione-nell-ordinamento-italiano-del-concetto-di-paesi-di-origine-sicuri-ad-opera-della-l-132-2018-di-conversione-del-c-d-decreto-sicurezza-d-l-113-2018/file>) ASGI - Nota di commento al D.M.A.E. 4 ottobre 2019 sull’elenco dei paesi di origine sicuri, 27.11.2019 (al link <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/11/Nota-ASGI-commento-d.M.A.E.-4-10-2019-paesi-sicuri-definitivo-27-11-2019.docx.pdf>); M. Gattuso, *Tre domande sui Paesi sicuri*, in Questione Giustizia (al link <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/3628/m-gattuso-ok.pdf>); T.V. Santangelo, *Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà «per cittadinanza»?*, in Questioni Giustizia (al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/trattenimento-frontiera>); G. Cellamare, *Delocalizzazione delle frontiere nella gestione dei movimenti di persone e trasferimento altrove di richiedenti asilo. Previsioni normative e orientamenti giurisprudenziali*, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2024, n. 1, pp. 1-24 (al link <https://editorialescientifica.it/wp-content/uploads/2024/03/FSJ.1.2024.1.CELLAMARE.pdf>); C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei “Paesi di origine sicuri” nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in Diritto, Immigrazione, Cittadinanza, Fascicolo 2/2024 (al link <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2024-1/1439-sindacabilita-e-disapplicazione-del-decreto-ministeriale-di-individuazione-dei-paesi-di-origine-sicuri-nel-procedimento-per-il-riconoscimento-della-protezione-internazionale-osservazioni-su-una-attivita-del-giudice-ordinario-costituzionalmente-neces/file>).

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. Erronea individuazione che potrebbe riguardare, appunto, per restare nell'ambito dell'ipotesi dei Paesi di origine sicuri, l'inappropriata valutazione rispetto alla sua qualificazione come tale, ad esempio per mutamento della situazione di fatto e mancato aggiornamento del decreto ministeriale<sup>25</sup>.

Pertanto, alla luce di quanto finora evidenziato, il principio espresso dalle Sezioni Unite comprende necessariamente anche questa fase che caratterizza una procedura accelerata e non quindi, soltanto, quella relativa dei termini propri dell'audizione e della decisione sulla domanda amministrativa di protezione

---

<sup>25</sup> Alla pagina

<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/accesso-civico-asgi-le-schede-dei-paesi-di-origine-sicuri-2/> sono consultabili le schede dei Paesi di origine sicuri (non esenti da ambiguità e profili di illegittimità) tramite le quali sono state ricavate le informazioni per designare, dall'ultimo DM del 07/05/2024, i Paesi ivi presenti come sicuri, e all'interno delle quali, per ogni singolo Paese, sono inserite le eventuali eccezioni di parti di territorio o per categorie di persone che, se rilevate, dovrebbero portare all'automatica disapplicazione di tale concetto per il richiedente che presenti un determinato profilo o provenga da una zona di eccezione territoriale di tale Paese, operazione che dovrebbe compiersi in fase di predeterminazione procedurale da parte del presidente della Commissione territoriale. Il commento introduttivo della pagina indicata offre in ogni caso diversi rilievi di criticità rispetto all'intero DM del 07/05/2024.

La questione dei decreti ministeriali di designazione dei Paesi di origine sicuri, soprattutto in relazione ai mutamenti delle situazioni di fatto di alcuni Paesi e del mancato aggiornamento al loro verificarsi, è stata affrontata anche dalla giurisprudenza. Si veda in particolare Tribunale di Torino, decreto del 30.3.2023; Tribunale di Firenze, decreto n. 9787 del 20.09.2023 (vedi anche <https://www.questionegiustizia.it/articolo/ordinanza-firenze> e per un approfondimenti *"Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri: una privazione di libertà «per cittadinanza»?"* di T. V. Santangelo su *Questione Giustizia* <https://www.questionegiustizia.it/articolo/trattenimento-frontiera>); Tribunale di Firenze, decreti n. 6019, 6020, 6021 del 26/10/2023, e n. 4797 del 17/05/2024.

Già in precedenza, inoltre, la giurisprudenza di merito aveva concesso sospensive per richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri che avevano invocato dei motivi specifici per ritenere che il proprio Paese di origine non poteva essere considerato sicuro a ragione della loro situazione particolare in cui gli stessi si trovavano (art. 2 bis comma 5 cit), e che pertanto non avrebbe dovuto essere assunta la decisione di manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 ter e 2-bis del D.Lgs. 25/2008, trattandosi di fatto di un rigetto nel merito. Si veda: Tribunale di Bologna, decreto del 23.3.2023 e decreto n. 11481-1 del 13/09/2023; Tribunale di Firenze, decreto n. 6021/2023 del 26/10/2023 (RG n. 11464/2023 -1).

Occorre inoltre ricordare che il Tribunale di Roma, con ordinanza n. cronol. 26085/2024 del 01/07/2024 - RG n. 22259/2024-1, ha di recente sollevato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c. sulla possibile disapplicazione da parte del giudice ordinario del decreto che include un paese nella lista dei paesi di origine sicuri.

internazionale. Come si accennava, sul punto sono intervenute diverse pronunce<sup>26</sup>, tra le quali, emblematica in tal senso è il decreto n. 6420 del 10/05/2024 con cui il Tribunale di Bologna, nel concedere la sospensione automatica avverso il provvedimento di diniego per manifesta infondatezza adottato nei confronti di un richiedente asilo proveniente da un Paese di origine sicuro, ha rilevato, tra le altre cose, che *“... non risulta né dal verbale dell’audizione innanzi alla CT né dal provvedimento di diniego che sia stata data previa tempestiva comunicazione al ricorrente della decisione del Presidente della Commissione Territoriale all’esito del suo esame preliminare ex art.28 D. Lgs. n.25/2008, altra articolazione indispensabile che fa parte della procedura accelerata, in mancanza della quale vi è sospensione automatica della efficacia esecutiva del provvedimento impugnato secondo i dettami di Cass. SSUU n.11399/2024.”*

### **3. Le altre articolazioni procedurali: i termini intercorrenti tra manifestazione di volontà e la formalizzazione della domanda e la sua trasmissione “senza ritardo”**

Vi sono poi ulteriori articolazioni procedurali che la sentenza delle Sezioni Unite non ha affrontato direttamente, ma che devono essere necessariamente rispettate affinché una procedura accelerata possa dirsi correttamente applicata e possa dare effettivamente luogo alla deroga dell’automatismo della sospensione in caso di impugnazione. Si tratta di fasi procedurali imprescindibilmente interconnesse a quelle sino ad ora esaminate, che si verificano in un momento precedente del passaggio della domanda in Commissione: si tratta delle tempistiche per la formalizzazione della domanda presso la Questura e la trasmissione della stessa dalla Questura alla Commissione territoriale per la determinazione procedurale e successivamente per l’esame nel merito.

---

<sup>26</sup> Oltre al decreto n. 6420 del 10/05/2024 e all'ordinanza di rinvio pregiudiziale 5751-1 /2023 del Tribunale di Bologna, si vedano anche Tribunale di Trento, decreto del 09/02/2024.

Prima di passare all'analisi dettagliata di dette fasi, è utile rammentare, per ciò che si dirà in seguito, che nella sentenza in commento le Sezioni Unite hanno altresì rilevato che il tratto che accomuna le ipotesi indicate dall'art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008, sembra essere la immediata presenza e acquisibilità dei dati e documenti necessari alla valutazione e la conseguente possibilità di una rapida decisione<sup>27</sup>.

Tale assunto è fondamentale per approfondire l'ulteriore questione che riguarda i pressoché persistenti ritardi che caratterizzano da sempre e in generale l'esame delle domande di protezione internazionale, indipendentemente dal tipo di procedura applicata: in primo luogo, il grande lasso di tempo che intercorre tra la manifestazione di volontà di chiedere protezione e l'effettiva formalizzazione della domanda; in secondo luogo, l'incerta tempistica della trasmissione della domanda dalla Questura alla Commissione, che, per ciò che concerne le procedure accelerate, l'art. 28-bis del D.Lgs. 25/2008 indica con un generico "senza ritardo". Il problema rileva in particolar modo per le procedure accelerate in quanto, come noto, le conseguenze si caratterizzano per una contrazione delle garanzie del richiedente<sup>28</sup>. E' opportuno chiarire sin da subito che l'eccessivo ritardo che

---

<sup>27</sup> Punto 26 della sentenza delle Sezioni Unite: *"Il tratto che accomuna le ipotesi indicate dall'art. 28 bis (...) sembra essere la immediata acquisizione dei dati e documenti necessari alla valutazione e la conseguente possibilità di una rapida decisione."* e punto 31: *"La ratio comune delle 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 (... 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."*

<sup>28</sup> In realtà, all'interno del mancato rispetto delle articolazioni procedurali troverebbe spazio anche la problematica - anch'essa molto frequente e tra l'altro recentemente oggetto di contenzioso - dell'ulteriore ritardo che si verifica per la notificazione al richiedente della decisione assunta dalla Commissione territoriale, questione strettamente interconnessa con l'art. 11 del D.Lgs. n. 25/2008, oltre che con la notevole discrasia che spesso vi è tra la data di teorica adozione del provvedimento di rigetto della domanda, riportato in apertura dello stesso, e quello della sua effettiva sottoscrizione digitale. Non è possibile soffermarsi in questa sede in maniera approfondita su tali aspetti, ma è utile evidenziare che sul punto si è espresso il Tribunale di Palermo con decreto n. 3582 del 15.07.2024, dove nel caso di specie affrontato, ha *...ritenuto, tuttavia, che dalla nuova documentazione prodotta emerge che non sono stati rispettati i tempi previsti dalla vigente normativa per lo svolgimento della procedura accelerata dal momento che l'audizione si è svolta il 19 dicembre 2023 e la decisione, sebbene assunta alla seduta del 20*

caratterizza praticamente quasi sempre le fasi antecedenti l'audizione, può vanificare lo scopo stesso della norma sottesa alla previsione della procedura accelerata, vale a dire la pronta risposta dello Stato alle domande di protezione dei richiedenti<sup>29</sup>.

### 3.1. Termini intercorrenti tra manifestazione della volontà e formalizzazione della domanda di protezione internazionale

Le tempistiche che intercorrono tra la manifestazione di volontà e la formalizzazione della domanda sono disciplinate dall'art. 26 del D.Lgs. 25/2008. La norma, recependo le disposizioni di cui all'art. 6 della direttiva 2013/32/UE<sup>30</sup>, stabilisce che la domanda è presentata presso la Questura ovvero la polizia di frontiera competenti per luogo di dimora del richiedente, e che il verbale di formalizzazione della domanda (il c.d. modello C/3) deve essere redatto entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione se la domanda è presentata presso la competente Questura, ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I

---

*dicembre, è stata firmata digitalmente – e quindi formalmente emessa – il 3 gennaio 2024, il che comporta la sospensione automatica del provvedimento impugnato.*

<sup>29</sup> La direttiva 2013/32/UE, "Considerando" n. 18: "È nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile in merito alle domande di protezione internazionale, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo." e art. 31, par. 2: "Gli Stati membri provvedono affinché la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo."

Inoltre, anche la sentenza della Corte di Cassazione n. 2458/2021 aveva precisato che "...i termini sono evidentemente posti a garanzia della celerità dell'esame della domanda stessa, e quindi in ultima analisi a vantaggio del richiedente." (cfr. nota n.11).

<sup>30</sup> Art. 6 direttiva 2013/32/UE (Accesso alla procedura):

*1. Quando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda.*

*Se la domanda di protezione internazionale è presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale, gli Stati membri provvedono affinché la registrazione sia effettuata entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda.*

*(...)*

*5. Qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare il termine di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono stabilire che tale termine sia prorogato di dieci giorni lavorativi.*

termini possono essere prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti. Sia la normativa europea che quella interna indicano dunque dei termini massimi per la formalizzazione della domanda a seguito della manifestazione della volontà.

In realtà, nella prassi si osserva che tali tempistiche quasi mai vengano osservate, e il lasso di tempo intercorrente tra manifestazione della volontà e formalizzazione della domanda avviene dopo svariati mesi. I ritardi sono tra l'altro molto spesso causati da veri e propri ostacoli frapposti dall'amministrazione stessa, come dimostra il largo contenzioso in materia<sup>31</sup>, a seguito del quale molto spesso le Sezioni Specializzate interpellate, verificato il superamento dei termini stabiliti dall'art. 26, hanno ordinato alle Questure di far formalizzare immediatamente le domande dei richiedenti in ragione del fatto che la mancata formalizzazione non permette al richiedente di avere un pieno accesso ai diritti<sup>32</sup>. Le ragioni di tale ritardo possono essere legate a svariati fattori, sui quali in questa sede non è possibile soffermarsi, ma che possono essere sintetizzati nelle generiche ragioni organizzative interne sollevate dalle amministrazioni, che spesso lamentano carenza di personale. Tuttavia, per ciò che concerne le procedure accelerate, e alla luce della sentenza in commento, appare più che condivisibile quanto sostenuto in dottrina, e cioè che *se il rispetto dei termini della procedura secondo le Sezioni Unite è condizione necessaria per giustificare una compressione dei diritti processuali del richiedente asilo, allora l'avvio del procedimento non può essere rimesso alla mera discrezionalità dell'amministrazione e alle diverse prassi*

---

<sup>31</sup> Si rinvia ad alcuni report pubblicati sulla questione:

“NAGA, *Attendere, prego. Report sugli ostacoli nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*, al link <https://naga.it/2024/04/04/attendere-prego/>; ASGI, *Asilo, gli ostacoli per chi chiede rifugio. Lo studio pilota dell'ASGI in 55 questure italiane*” al link <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/04/Analisi-prassi-illegittime.pdf>; si veda inoltre D. Facchini, *L'asilo negato in questura: ecco le prove degli ostacoli alla procedura*, in *Altreconomia* 1.11.2022, al link <https://altreconomia.it/lasilo-negato-in-questura-ecco-le-prove-degli-ostacoli-alla-procedura/>.

<sup>32</sup> Per un'ampia raccolta della giurisprudenza in materia, si veda <https://www.asgi.it/come-contrastare-prassi-illegittime-questura-prefettura-materiali-e-guida/> e la nota n. 38.

*presenti sul territorio nazionale, determinate da ragioni meramente organizzative.*

33

Sulle tempistiche intercorrenti tra la manifestazione della volontà e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, si è tra l'altro già espressa con estrema chiarezza la [Corte di Cassazione con la sentenza n. 20028/2023](#), in cui ha affermato il seguente principio di diritto: ***“In conformità della previsione di cui all’art. 6 della direttiva 2013/32/UE, la domanda di protezione internazionale deve essere registrata nei termini ivi previsti e la proroga di dieci giorni del termine, prevista nell’ultimo periodo dell’art. 26, comma 2 bis del d.lgs. n. 25 del 2008, introdotta dal legislatore nazionale con il d.lgs. n. 142 del 2015, in sede di recepimento della direttiva sopra citata, deve essere applicata solo in presenza del comprovato relativo presupposto costituito dall’elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e continuati.”***<sup>34</sup>

La Corte di Cassazione fa discendere il suddetto principio di diritto dalle disposizioni euro unitarie come interpretate anche dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea nella causa [C - 36/2020 PPU](#). La Corte di Lussemburgo, dopo aver innanzitutto sottolineato che la qualità di richiedente asilo viene assunta sin dalla presentazione della domanda, e cioè al momento della manifestazione di volontà (sul punto si tornerà alla fine del paragrafo) indipendentemente dall’autorità ove sia avvenuto<sup>35</sup>, ha poi ribadito, con espressione univoca, che ciò impone agli Stati membri di registrare la domanda nei termini previsti dall’art. 6 della direttiva 2013/32/UE, e cioè tre giorni lavorativi o sei giorni lavorativi a seconda che la presentazione sia avvenuta avanti all’autorità competente per il diritto nazionale alla sua registrazione ovvero ad un’altra autorità preposta a

---

<sup>33</sup> U. Castagnini, M. Sturiale, *“Procedure accelerate e mancato rispetto dei termini: intervengono le Sezioni Unite”* di , in *Questione Giustizia* al link <https://www.questionegiustizia.it/articolo/procedure-accelerate-ssuu>.

<sup>34</sup> Il principio è ribadito anche dalla sentenza della [Corte di Cassazione n. 20070/2023](#).

<sup>35</sup> In particolare, la CGUE ha risposto positivamente alla questione pregiudiziale sollevata da un Tribunale spagnolo rispetto alla possibilità di considerare il giudice dell’udienza di convalida del trattenimento quale “altra autorità” contemplata dalla normativa europea a cui poter presentare la domanda di protezione internazionale.

ricevere tale domanda, senza tuttavia essere competente alla sua registrazione, e che l'art. 6, par. 2 della direttiva, impone altresì agli Stati membri l'obbligo di prevedere affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima. **Per tale motivo, quindi, la Corte di Cassazione, anche in ragione della richiamata necessità di interpretazione uniforme del diritto dell'Unione, ha ritenuto che le considerazioni svolte dalla Corte di Giustizia a sostegno delle conclusioni interpretative formulate nella sentenza C-36/2020 PPU rilevino con efficacia vincolante, trattandosi di diritto comunitario preminente sul diritto nazionale. Il termine indicato nella direttiva 2013/32/UE per assicurare un'uniforme accesso alla procedura di esame della domanda di protezione internazionale in tutti gli Stati membri deve pertanto, alla luce della esaminata sentenza della Corte di Giustizia, valere necessariamente come parametro di riferimento per verificare la denunciata tardività della trasmissione, da parte della questura, della domanda di protezione internazionale e che, di conseguenza, la proroga di dieci giorni del termine prevista dall'ultimo periodo del comma 2 bis, introdotta dal legislatore nazionale con il D.Lgs. n. 142 del 2015, in sede di recepimento della suddetta direttiva, deve essere applicata esclusivamente in presenza del documentato relativo presupposto dell'elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati.**

Alla luce di ciò, è naturale conseguenza, quindi, mettere in relazione il principio espresso dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 20028/2023 con quanto si diceva rispetto all'assunto delle Sezioni Unite in merito all'immediata presenza ed acquisibilità dei dati e dei documenti necessari alla valutazione con la conseguente possibilità di una rapida decisione. Non soltanto perché i termini per la formalizzazione sono vincolanti, ma anche perché un ritardo eccessivo non sarebbe giustificabile in quanto, come sostenuto in dottrina *"... non può ritenersi irrilevante il tempo trascorso tra la manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale e la redazione del modello C3 anche perché l'Amministrazione ha, già a partire dal primo momento, la possibilità di valutare la*

*sussistenza, in astratto, dei presupposti per il possibile avvio della procedura accelerata, ad esempio in caso di provenienza da paese di origine sicuro”<sup>36</sup>*

Il tema del rispetto dei termini per la formalizzazione come computo della tempistica generale affinché una procedura accelerata possa ritenersi correttamente applicata, pur non essendo stato direttamente affrontato dalla sentenza delle Sezioni Unite, trova risposta non soltanto nel principio di diritto enunciato dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 20028/2023 (che richiama il carattere vincolante dei termini di matrice unionale), ma anche dalla lettura di quella giurisprudenza che non solo fa rientrare il rispetto di tali termini nel computo generale della procedura accelerata<sup>37</sup>, ma ne associa altresì il rispetto alle garanzie e ai diritti del richiedente asilo che derivano dalla formalizzazione della domanda<sup>38</sup>.

Inoltre, vi sono inoltre diverse pronunce in cui i giudici di merito hanno considerato la sospensiva operante ex-lege anche in casi in cui erano stati rispettati i termini di cui all’art. 28-bis, cc. 1 e 2, ma non quelli di cui all’art. 26 del

---

<sup>36</sup> U. Castagnini, M. Sturiale, *Procedure accelerate e mancato rispetto dei termini: intervengono le Sezioni Unite*, in *Questione Giustizia*

<https://www.questionegiustizia.it/articolo/procedure-accelerate-ssuu>.

<sup>37</sup> Tribunale di Firenze, decreti n. 10432 del 27/09/2023 e n. 3878/2024; Tribunale di Napoli, decreti del 25/03/2024 e del 13/05/2024; Tribunale di Genova, decreto n. 3124 del 20/05/2024; Tribunale di Catania, decreto n. 6514 dell’11/07/2024.

<sup>38</sup> Vedi nota n. 32. Più di recente, nel decreto n. 10437 del 31/01/2024, il Tribunale di Firenze, in relazione alle tempistiche della formalizzazione e alla procedura accelerata, ha affermato che *“La procedimentalizzazione quindi di un iter per formalizzare le richieste di protezione internazionale, così come la scissione tra momento in cui si manifesta la volontà di chiedere protezione e quella in cui tale volontà è formalizzata innanzi alla Questura, prevista dall’art. 26 del d.lgs 25/2008, devono considerarsi un beneficio che la legge ha stabilito per una maggiore tutela del richiedente asilo, più che a presidio di un ordinato e corretto agire della Pubblica amministrazione (...) e quindi finalizzata a permettere al ricorrente di esprimere in modo dettagliato e preciso i contorni della sua richiesta, di fornire tutta la documentazione necessaria, e ciò al fine di assicurare in modo ampio il suo diritto a vedere seriamente esaminata la domanda di protezione internazionale. Tale procedura di istruttoria ha una previsione di durata molto ristretta (appunto 3 gg se presentata in questura, 6 nel caso di procedura frontaliere, prorogabili al massimo a 10 gg in presenza di elevato numero di domande), proprio perché l’iter burocratico, declinabile nelle varie legislazioni nazionali, è concepito come necessariamente celere dalla cd. direttiva procedure proprio perché finalizzato a rendere effettivo ed immediatamente operativo il sistema di tutele nazionali e sovranazionali ad egli riconosciute (es. diritto a permanere nello stato, diritto di lavorare, diritto all’accesso del sistema sanitario ecc.)”*.

Altre recenti pronunce: Tribunale di Napoli, ord. n. 2349 dell’08/03/2023; Tribunale di Milano, ordinanza 26.3.2024; Tribunale di Bologna, decreto 20.2.2024 RG. 601/2024; Tribunale di Bologna, ordinanza cautelare 15.3.2024 RG. 3860/2024; Tribunale di Venezia, decreto 21.2.2024 RG. 1811/2024.

D.Lgs. 25/2008, annoverando tali tempistiche nel più ampio spettro della procedura in generale, qualificandole, di fatto, come articolazioni procedimentali la cui inosservanza determina il riespandersi del principio generale della sospensione automatica<sup>39</sup>.

Un'ulteriore precisazione sul punto verte sulla questione delle differenti modalità con cui può essere espressa la manifestazione della volontà di chiedere protezione internazionale.

E' ormai pacifico il principio secondo il quale la qualità di richiedente asilo viene assunta sin dalla presentazione della domanda, e cioè al momento della manifestazione di volontà, e che a tal fine non è richiesto alcun obbligo procedurale o formale, come stabilito dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 21910 del 17/09/2020<sup>40</sup>. Pertanto, la manifestazione di volontà inviata a mezzo di posta elettronica certificata (come nel caso esaminato dalla suddetta sentenza della Corte di Cassazione) è immediatamente idonea a far scattare i successivi obblighi da parte dell'Amministrazione relativi alla procedimentalizzazione dell'iter della domanda. In sostanza, quindi, non sussistono dubbi circa la validità dello strumento di trasmissione della manifestazione di volontà mediante posta elettronica certificata<sup>41</sup>.

Tuttavia, è ovvio che anche qualora la manifestazione di volontà sia rinvenibile attraverso altre modalità, come ad esempio dalle procedure di identificazione, dall'inserimento del richiedente all'interno del circuito di accoglienza - il cui

---

<sup>39</sup> Tribunale di Napoli, decreti del 25/03/2024 e del 13/05/2024; Tribunale di Firenze, decreto 3878/2024; Tribunale di Genova, decreto n. 3124 del 20/05/2024.

<sup>40</sup> Cass. Sez. Civile 21910/2020: "L'assenza di alcuna formalità nella proposizione della istanza e di alcun obbligo della allegazione di documentazione a sostegno, determinano nell'Autorità esaminante l'obbligo di svolgere un ruolo attivo nella istruzione della domanda, essendo chiare, in tal senso, le previsioni del D.P.R. 303 del 2004 e dei vigenti D.Lgs. n. 251 del 2007 e D.Lgs. n. 25 del 2008 e D. n. 159 del 2008". (Per approfondimenti sulla sentenza: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/02/2-Commento-cassazione.pdf>). Si vedano inoltre Tribunale di Milano, 21.08.2019; Tribunale di Torino, ord. del 06.04.2020; Tribunale di Torino, ord. del 03.12.2021; Tribunale di Genova, ord. n. 5763 dell'11/12/2020.

<sup>41</sup> Sul punto si veda anche Tribunale di Firenze, decreto n. 10437 del 31/01/2024.

presupposto è per l'appunto la manifestazione di volontà<sup>42</sup> - ovvero attraverso qualsiasi altra modalità (tali circostanze possono essere documentalmente desunte dal fascicolo del richiedente), valgono esattamente le medesime considerazioni fatte finora, e cioè che la formalizzazione deve avvenire entro i termini vincolanti stabiliti dalla normativa europea ed italiana.

### 3.2 La trasmissione della domanda “senza ritardo”

Altra tempistica procedurale particolarmente problematica attiene alla trasmissione della domanda dalla Questura alla Commissione territoriale per l'esame nel merito (o dell'ammissibilità in caso di domanda reiterata). L'art. 28-bis, ai commi 1 e 2, stabilisce infatti che la trasmissione debba avvenire “senza ritardo”. Si tratta di una previsione del tutto generica e foriera di possibili pratiche illegittime da parte dell'amministrazione, che potrebbe portarla ad aggirare il principio di diritto espresso dalle Sezioni Unite. Per tale motivo, anche tale incerta e generica tempistica deve essere circoscritta ed inserita all'interno della più generale articolazione procedimentale che caratterizza l'accelerazione dell'esame della domanda. Se, infatti, la Questura potesse decidere in maniera assolutamente discrezionale i tempi di trasmissione della domanda alla Commissione territoriale una volta che la stessa è stata formalizzata, anche avendo rispettato le tempistiche esaminate nel precedente paragrafo, non è affatto escluso che essa potrebbe farlo soltanto nel momento in cui abbia la certezza che l'esame possa essere svolto nei termini previsti dall'art. 28-bis. In altri termini, ci troviamo di fronte ad una ulteriore articolazione procedimentale, in cui la domanda è stata formalizzata, ma che giace ancora presso la Questura nell'attesa della sua trasmissione alla competente Commissione territoriale.

La trasmissione della domanda dalla Questura al presidente della Commissione avviene attraverso la piattaforma telematica “Vesta.net”, che consente la rapida trasmissione della domanda all'organo competente alla determinazione

---

<sup>42</sup> Art. 1, co. 2 del D.Lgs. n. 142/2015: *“Le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale”*.

procedurale. Non si comprende, pertanto, perché una domanda di asilo, ancorché formalizzata e che in astratto, dati gli elementi di immediatezza e di acquisibilità, contenga già i presupposti per un esame accelerato da porre al vaglio del presidente della Commissione, dovrebbe giacere presso gli uffici della Questura in attesa di essere trasmessa. Del resto, dal tenore sistematico delle norme, l'evidenza è chiara: se l'art. 28 indica che il presidente della Commissione debba "tempestivamente" comunicare al richiedente la determinazione procedurale assunta, è evidente che il successivo art. 28-bis, quando indica il "senza ritardo" della trasmissione della domanda dalla Questura alla Commissione, non può che riferirsi al momento stesso immediatamente successivo alla formalizzazione<sup>43</sup> (o, al limite, qualche ora dopo, ovvero al massimo dilatato di tre, sei o dieci giorni a seconda del caso, questione che sarà trattata nello specifico alla fine del presente contributo) data anche la celerità della piattaforma telematica che permette la trasmissione dei dati in tempo reale. Le norme in questione rispondono alla prospettiva che la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo, che quindi non può essere ritardato per una mera discrezionalità amministrativa.

Se si ammettesse la possibilità di una trasmissione "senza ritardo" in assenza di precisi limiti temporali, infatti, come evidenziato in più occasioni dalla giurisprudenza di merito (ed in maniera del tutto simile rispetto a quanto già esaminato in caso di ritardo di formalizzazione della domanda), si imporrebbe soltanto al presidente della Commissione l'onere di comunicare tempestivamente al richiedente l'esito della determinazione procedurale, mentre la Questura avrebbe la facoltà di temporeggiare e/o di far slittare a proprio piacimento proprio l'esame preliminare del presidente della Commissione. Sarebbe infatti privo di qualsiasi consistenza giuridica un irrigidimento rispetto ai termini previsti

---

<sup>43</sup>Anche secondo il Tribunale di Bologna, con il decreto n. 9412-1 del 05/07/2024, che tra le altre cose compie una precisa ricostruzione in merito al rispetto di tutte le articolazioni procedurali "al fine di individuare il decorso del termine sopra indicato, l'inciso "senza ritardo" di cui al secondo comma va interpretato nel senso che la trasmissione della domanda alla Commissione deve avvenire "immediatamente" rispetto alla formalizzazione della domanda di protezione internazionale da parte del richiedente, ossia entro lo stesso giorno (salva la possibilità di valutare eventuali giustificazioni addotte dalla Commissione in ordine al ritardo nella trasmissione).

dall'art. 28-bis per l'esame della domanda da parte della Commissione territoriale (nonché per la comunicazione tempestiva della determinazione procedurale), se la Questura potesse trasmettere la domanda alla stessa anche settimane o mesi dopo la manifestazione di volontà<sup>44</sup>, a cui, come visto, conseguono stringenti e vincolanti termini anche per ciò che riguarda la formalizzazione.

La giurisprudenza di merito si è espressa in diverse occasioni sul punto<sup>45</sup>, con pronunce sintetizzabili nel seguente assunto comunemente richiamato: “... *non si vede il senso di imporre, dopo l'inoltro degli atti dalla Questura alla Commissione, l'audizione ed una successiva decisione rapidissima da parte della Commissione stessa, quando il tempo concesso a chi ha manifestato la volontà di presentare la domanda di asilo viene ritardato senza tener conto alcuno dei tempi contingentati della procedura accelerata e persino si protrae (...) oltre il tempo ragionevole della tempestività individuato dall'assenza di ritardo*” e per tale motivo “*la decisione della domanda può ritenersi adottata sulla base di una "procedura accelerata" ex art. 28 bis d. l.gs. n. 25 del 2008, solamente a seguito della trasmissione senza ritardo degli atti da parte della Questura che la attiva*”<sup>46</sup>.

## 4. Considerazioni conclusive

Le Sezioni Unite hanno quindi ritenuto che la sospensione automatica del provvedimento della Commissione territoriale è un principio generale, espressione del principio di effettività della tutela, ed in quanto tale, esso può essere derogato solo nel caso in cui la Commissione territoriale abbia applicato correttamente la procedura accelerata. In caso contrario, quando una procedura accelerata di cui all'art. 28 bis del D.Lgs. n. 25/2008 (e quindi di qualsiasi natura) non sia stata rispettata nelle sue articolazioni procedurali, si determina il ripristino della

---

<sup>44</sup> Tribunale di Bologna, [decreto n. 3479-1 del 03/05/2024](#) e n. 6420-1 del 10/05/2024; Tribunale di Napoli, [decreto n. 22908 del 10/11/2023](#) e [decreto del 25.3.2024](#).

<sup>45</sup> Tribunale di Firenze, [ord. n. 10432 del 27/09/2023](#); Tribunale di Firenze, [decr. n. 10437 del 31/01/2024](#); Tribunale di Firenze, [decreto n. 3878 dell'08/05/2024](#); Tribunale di Genova, [ord. n. 3124 del 10/05/2024](#).

<sup>46</sup> Tribunale di Firenze, [ord. n. 10432 del 27/09/2023](#).

procedura ordinaria ed il riespandersi del principio generale di sospensione automatica del provvedimento amministrativo impugnato. Secondo la Corte, infatti, non risulta 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 previsti per le procedure accelerate per ragioni che, evidentemente, dimostrano la necessità di accertamenti e attività non compatibili con la ristrettezza dei tempi dati.

Si è però anche avuto modo di precisare che per le ipotesi di manifesta infondatezza, il principio enunciato dalle Sezioni Unite, come del resto interpretato da diversa giurisprudenza di merito, è applicabile non soltanto al richiedente proveniente da Paese di origine sicuro, ma a tutte le ipotesi di rigetto di cui all'art. 28-ter del D.Lgs. 25/2008, vista la collocazione sistematica delle norme che regolano le procedure accelerate all'interno del nostro ordinamento, chiaramente descritta della Procura Generale della Corte di Cassazione.

Le Sezioni Unite hanno sancito che al fine di poter ritenere derogato il principio generale di sospensione del provvedimento della Commissione, posto a presidio della effettività delle tutele riconosciute per la protezione internazionale, deve essere stata svolta e rigorosamente osservata la procedura accelerata, non facendo dunque riferimento al solo rispetto dei termini per l'esame della domanda, ma a tutte le articolazioni procedimentali che la contraddistinguono.

Articolazioni procedimentali che riguardano innanzitutto anche il rispetto dei termini relativi alla formalizzazione della domanda, che, come abbiamo avuto modo di osservare, assume carattere vincolante e trae fondamento anche nella giurisprudenza della CGUE; in secondo luogo, la trasmissione "senza ritardo" della domanda di protezione internazionale dalla Questura alla Commissione territoriale non può essere letto come termine generico attraverso il quale le amministrazioni possono decidere il momento opportuno per esaminare una domanda di protezione internazionale, ma necessariamente inserito nel contesto complessivo del procedimento amministrativo pertinente.

Sulle fasi antecedenti la trasmissione della domanda alla Commissione territoriale, è però opportuno fare un'ulteriore precisazione. La giurisprudenza di merito, nell'individuare il "dies a quo" della trasmissione della domanda dalla Questura alla Commissione territoriale, ha fatto spesso riferimento al termine massimo di dieci giorni<sup>47</sup> per la formalizzazione stabilito dall'art. 26 del D.Lgs. 25/2008. Con la sentenza n. 20028/2023, in attuazione di quella della CGUE C - 36/20 PPU, la Corte di Cassazione ha però chiarito che la proroga normativamente prevista di dieci giorni per la formalizzazione prevista dall'art. 6 della direttiva 2013/32/UE, può trovare applicazione esclusivamente per comprovati motivi dovuti alla presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, il cui onere di dimostrazione grava sull'amministrazione, poiché ovviamente il richiedente non può averne contezza.

Non è quindi sufficiente che l'amministrazione giustifichi i ritardi per le formalizzazioni con le solite questioni legate alla difficoltà di gestione interna e con la carenza di personale che non riesce a far fronte alla calendarizzazione delle numerosissime istanze di protezione internazionale<sup>48</sup>. L'atavico problema dei ritardi della formalizzazione delle domande interessa infatti l'intero territorio nazionale, e quindi anche le Questure che sono meno interessate ad elevati numeri di domande. I ritardi quasi mai sono legati ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, ma sono piuttosto causati proprio da barriere all'accesso frapposte dall'amministrazione stessa. Come in altra sede rilevato, infatti, *"Gli ostacoli e i lunghissimi tempi di attesa per accedere alla procedura e formalizzare la richiesta di protezione internazionale rappresentano una costante nelle realtà territoriali (...). I ritardi delle Questure italiane nel registrare le domande di protezione sono*

---

<sup>47</sup> Tribunale di Firenze, decreto R.G. 10437 del 31/01/2024; Tribunale di Bologna, decreto 7038 del 11/05/2024.

<sup>48</sup> Tribunale di Napoli, ord. n. 2349 dell'08/03/2023; secondo il Tribunale Civile di Roma, decreto n. 21766/2023 del 31.07.23 - RG 29048/23, nell'organizzare la registrazione delle domande *"l'Amministrazione non gode di un potere discrezionale pieno, ma è obbligata a predisporre i mezzi necessari per registrare la domanda nei tempi prescritti dalla normativa, essendo peraltro ormai da tempo superata l'emergenza pandemica che aveva portato a prima eliminare e poi calmierare in maniera significativa l'accesso agli uffici"*; Tribunale civile di Roma, ordinanze del 7.09.2022, e del 2.11.2022: *"Sulla Pubblica Amministrazione infatti grava l'obbligo di predisporre un'organizzazione adeguata che consenta di rispettare i termini di legge per la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale e rispettare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo garantendo loro un facile accesso alla procedura"*.

*un tema che attraversa l'Italia e che vede violato quotidianamente un diritto garantito dall'ordinamento italiano, europeo e internazionale".<sup>49</sup>*

Si ritiene, pertanto, che il termine massimo per la trasmissione della domanda debba essere calcolato a partire dai tre giorni che la normativa prevede per la formalizzazione<sup>50</sup>, e soltanto nel caso espressamente previsto di ritardo dovuto ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo, la cui dimostrazione in termini di onere della prova grava sull'amministrazione, si può considerare come "dies a quo" per la trasmissione della domanda il termine di dieci giorni.

---

<sup>49</sup> Cfr. NAGA, *Attendere, prego. Report sugli ostacoli nell'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia*, al link <https://naga.it/2024/04/04/attendere-prego/>

<sup>50</sup> Sei giorni se la domanda è stata presentata presso altra autorità non competente per la formalizzazione come sancito dalla sentenza C-36/20 PPU della CGUE.