

Il superamento dei termini della procedura accelerata e la deroga al principio della sospensione automatica dell'esecutività della decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale per il richiedente proveniente da Paese sicuro. Considerazioni a margine di Cassazione, Sezioni Unite, 29 aprile 2024 n. 11399

*Stefano Emanuele Pizzorno**

SOMMARIO: 1. Il ricorso in via pregiudiziale - 2. La questione di merito - 2.1. La nozione di Paese sicuro - 2.2. La procedura accelerata - 3. Conclusioni.

Recentemente la Suprema Corte si è pronunciata a Sezioni Unite sulla questione se in caso di impugnazione del provvedimento emesso dalle Commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale a seguito di procedura accelerata (art. 28 *bis* d.lgs. 25/2008) nei casi di soggetto proveniente da Paese sicuro, la violazione delle regole procedurali di quest'ultima determini il ripristino della regola generale secondo cui, *ex art. 35 bis* terzo comma d.lgs. 25/2008, l'impugnazione dà luogo a sospensione automatica del provvedimento stesso.

1. Il ricorso in via pregiudiziale.

La sentenza è interessante anche sul piano della procedura civile perché è emessa in applicazione del nuovo art. 363 *bis* c.p.c., introdotto dalla riforma Cartabia, che consente al giudice di merito di sottoporre direttamente alla Suprema Corte, in via pregiudiziale, una questione di diritto. Il procedimento si conclude con l'enunciazione del principio di diritto da parte della Corte, espressamente previsto come vincolante nel giudizio nell'ambito del quale è stata rimessa la questione. Qualora, poi, tale giudizio si estingua, l'ultimo comma dell'articolo in esame estende il vincolo del principio di diritto enunciato dalla Corte anche al nuovo processo instaurato tra le stesse parti, con la riproposizione della medesima domanda (1).

La rimessione alla Corte non era scontata perché essa presuppone la

(*) Avvocato dello Stato.

(1) Da osservare la differenza tra l'istituto italiano e quello francese della *saisine pour avis* (art. L. 441-1 del codice di organizzazione giudiziaria francese). Il principio di diritto enunciato dalla Corte Suprema italiana, ai sensi dell'art. 363 *bis* c.p.c., vincola la decisione del giudice di merito, che ha sollevato la questione, e tutti i giudici che interverranno nel medesimo procedimento. Nell'ordinamento francese la Corte di cassazione esprime invece semplicemente un parere sulla questione sollevata, non vincolante per il giudice di merito. Sul punto v. MARINELLI, *La saisine pour avis de la Cour de Cassation e il nuovo rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.: divagazioni su norme giuridiche e norme culturali*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2024, 1, 67.

concorrenza di tre condizioni (2); oltre a potersi porre in una pluralità di giudizi e dar luogo a difficoltà interpretative, la risoluzione della questione, infatti, deve anche essere necessaria per la definizione anche parziale del giudizio, e nel caso specifico si trattava del ritenere applicabile una misura cautelare.

La Suprema Corte a questo proposito ammette che il rinvio di cui all'art. 363 *bis* possa riguardare anche questioni che sorgano nei procedimenti cautelari, facendo ricorso in primo luogo ad un argomento di carattere generale, quale lo scopo dell'istituto, individuato nella necessità di espansione della funzione nomofilattica della Cassazione al fine di deflazionare il contenzioso. In questo senso siamo in presenza di uno strumento di nomofilachia preventiva, ben più incisivo dell'istituto previsto dall'art. 363 c.p.c. (introdotto dal d.lgs. 40/2006) che consente sia al Procuratore generale presso la Corte di cassazione di chiedere, quando il ricorso non sia stato proposto o non sia proponibile, che la Corte enunci nell'interesse della legge il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi, sia alla Corte di pronunciare d'ufficio il principio di diritto, quando il ricorso sia dichiarato inammissibile, allorché la questione sia ritenuta di particolare importanza (3). Con la sentenza n. 28727/23 la Cassazione al riguardo ha affermato che *la finalità del nuovo istituto è prettamente deflativa e viene perseguita attraverso l'enunciazione di un principio di diritto, che può costituire un precedente in una serie di giudizi, accomunati dalla difficoltà interpretativa di una disposizione nuova o sulla quale non si è ancora formato un univoco orientamento giurisprudenziale. Si è rilevato in dottrina che il nuovo istituto tende a realizzare una sorta di nomofilachia preventiva, allo scopo di pervenire ad indirizzi giurisprudenziali uniformi, considerato che la prevedibilità della decisione oggi deve essere considerata come un "valore", che si riflette sulla certezza del diritto, sulla tutela dei cittadini che vi fanno affidamento e sulla effettività del principio di uguaglianza, che impone uniforme trattamento, anche giurisdizionale, di fronte a casi simili* (4).

(2) L'art. 363 c.p.c. primo comma, introdotto dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, dispone: Il giudice di merito può disporre con ordinanza, sentite le parti costituite, il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di cassazione per la risoluzione di una questione esclusivamente di diritto, quando concorrono le seguenti condizioni:

- 1) la questione è necessaria alla definizione anche parziale del giudizio e non è stata ancora risolta dalla Corte di cassazione;
- 2) la questione presenta gravi difficoltà interpretative;
- 3) la questione è suscettibile di porsi in numerosi giudizi.

(3) Su cui v. per tutti CAPPONI, *La Corte di cassazione e la «nomofilachia» (a proposito dell'art. 363 c.p.c.)*, in *Judicium*, 6 aprile 2020, <https://www.judicium.it/la-corte-di-cassazione-e-la-nomofilachia-art-363-c-p-c/>. Sul rapporto tra principio di diritto nell'interesse della legge e rinvio pregiudiziale, v. TURRINI, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione e principio di diritto nell'interesse della legge*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2023, 4, 1609. Sull'istituto del rinvio pregiudiziale v. CAPASSO, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione e il «vincolo» di troppo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2022, 587 ss.

In secondo luogo, la Suprema Corte espone argomenti concernenti la specificità del giudizio sul riconoscimento della protezione internazionale, in cui la mancata sospensione del provvedimento, potrebbe determinare l'allontanamento del ricorrente dal territorio nazionale e il ritorno nel Paese di origine, impedendo, secondo la disposizione dell'art. 2 del d.lgs. 251/2007, l'accoglimento della domanda. Pertanto, in tal caso la decisione cautelare avrebbe rilevanza anche sulla definizione del giudizio.

2. La questione di merito.

Come principio generale la proposizione del ricorso avverso il provvedimento della Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato (art. 35 *bis* comma 3 d.lgs 25/2008). Sono previste alcune eccezioni, tra cui quella in cui il richiedente provenga da Paese ritenuto sicuro. Infatti l'art. 35 *bis* terzo comma prevede tra le eccezioni quella in cui il ricorso sia proposto avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera *b-bis*; l'art. 32, comma 1 lettera *b-bis* fa riferimento al rigetto della domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28-*ter*; e l'articolo 28-*ter*, tra le varie ipotesi di rigetto della domanda per manifesta infondatezza, contempla (lett. b) quella in cui il richiedente provenga da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-*bis*. Attraverso questi rinvii normativi, si dispone pertanto che, qualora il richiedente provenga da Paese sicuro, la domanda si considera manifestamente infondata e non si applica la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva del provvedimento di rigetto.

La normativa interna rispecchia quella comunitaria. Infatti, come ricordato dalla Suprema Corte, in base alla Direttiva 2013/32/UE (cd. direttiva procedure), il richiedente la protezione internazionale, in caso di rigetto della domanda, ha diritto a rimanere nel territorio dello Stato membro in cui ha fatto la richiesta fino alla scadenza del termine per proporre ricorso o, in caso in cui il ricorso sia stato proposto, fino all'esito dello stesso (art. 46 par. 5 della Direttiva) (5). Sono previste (art. 46 par. 6) alcune eccezioni al principio tra cui, per l'appunto, attraverso il richiamo delle ipotesi di cui all'art. 31 par. 8 (in cui è ammessa la procedura accelerata), quella della provenienza del richiedente da un Paese ritenuto sicuro (art. 31, par. 8, lett. b) (6).

(4) Cass. civ. Sez. I, 16 ottobre 2023, n. 28727. In questo senso anche Cass. civ. Sez. I, 30 aprile 2024, n. 11688.

(5) Art. 46 par. 5 Dir. 2013/32/UE: "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".

2.1. La nozione di Paese sicuro.

È la stessa direttiva 2013/32/UE ad aver introdotto la nozione di Paese sicuro, attribuendo agli Stati membri anche la facoltà di stabilire una lista di paesi di origine (7) sicuri ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale (art. 37 par. 1), indicando una serie di parametri (art. 38), e prevedendo l'obbligo di riesaminare periodicamente la situazione (art. 37, 2). Con decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, in attuazione di queste disposizioni, è stato aggiunto al d.lgs. 25/2008 l'art. 2 *bis* che introduce la nozione di Paese di origine sicuro, ovvero un Paese in cui, in caso di rientro, i richiedenti non corrono il rischio di subire danni gravi alla persona (condanna a morte, esecuzioni, torture, trattamenti inumani e degradanti, conflitti armati) (8). Inoltre, è stabilito che con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia, sia adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri, la qual cosa è avvenuta a partire dal Decreto Interministeriale n. 1202/606 del 4 ottobre 2019, successivamente aggiornato (9).

Nell'ipotesi in cui la domanda di protezione internazionale sia presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da un richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicuro, è anche previsto il trattenimento durante lo svolgimento della procedura (10), che può essere disposto qualora il richiedente non consegna il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, ovvero non presti idonea garanzia finanziaria, il cui importo e le cui modalità di prestazione sono stati individuati con decreto del Ministero dell'interno del 14 settembre 2023, di concerto

(6) L'art. 46 par. 6 della Direttiva 2013/32/UE, indica tra le eccezioni, alla lettera a, la decisione "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 h)". L'articolo 31 par. 8 fa riferimento alla lettera b all'ipotesi in cui "il richiedente proviene da un paese di origine sicuro a norma della presente direttiva".

(7) Per paese di origine del richiedente deve intendersi il paese della sua cittadinanza al momento della presentazione della domanda, così Cass. civ. Sez. I, ord. 1 marzo 2021, n. 5523 con riferimento all'espressione paese di origine di cui all'art. 14, lett. b) d.lgs. n. 251 del 2007 in tema di protezione sussidiaria.

(8) Art. 2 *bis*, comma 2 d.lgs. 28 gennaio 2008: "Uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone".

(9) Al momento con D.M. 17 marzo 2023.

(10) Art. 6 *bis* del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, introdotto dall'art. 7-*bis*, comma 2, lett. b), D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 maggio 2023, n. 50.

con i Ministeri della giustizia e dell'economia e delle finanze. Su questo punto la Suprema Corte (11) ha proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione per verificare la compatibilità della disposizione con gli artt. 8 e 9 della direttiva 2013/32/UE (12).

Un problema, a cui accenna la sentenza della Cassazione che qui si commenta, riguarda la contestabilità della natura sicura del Paese di provenienza, malgrado l'inserimento dello stesso nell'elenco ministeriale. Così nella giurisprudenza di merito si è sostenuta la disapplicabilità del D.M. 17 marzo 2023, contenente l'aggiornamento della lista dei paesi sicuri poiché non conforme ai criteri legislativi indicati nella direttiva 2013/32/UE (13), con la conseguenza di non applicare l'effetto sospensivo automatico dell'efficacia esecutiva della decisione di diniego della Commissione Territoriale previsto dall'art. 35 del d.lgs. 25/2008.

Da osservare che la normativa comunitaria e la legislazione interna ammettono la possibilità di contestare la natura sicura del Paese; infatti è previsto che *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* (art. 2 bis, comma 5 che riprende testualmente l'art. 36 della direttiva 2013/32/UE). La giurisprudenza citata ha invece ritenuto di contestare la natura sicura del Paese di origine, disapplicando il D.M. che conteneva l'indicazione del Paese medesimo, in particolare la Tunisia, ritenendo non corretto l'inserimento o il mantenimento nella lista per violazione dei criteri indicati

(11) Cass. Sez. Unite, ord. 8 febbraio 2024, n. 3563; Cass. Sez. Unite, ord. 8 febbraio 2024, n. 3562.

(12) In particolare “se gli articoli 8 e 9 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, tenuto conto altresì dei fini desumibili dai suoi considerando 15 e 20, ostino a una normativa di diritto interno che contempli, quale misura alternativa al trattamento del richiedente (il quale non abbia consegnato il passaporto o altro documento equipollente), la prestazione di una garanzia finanziaria il cui ammontare è stabilito in misura fissa (nell'importo in unica soluzione determinato per l'anno 2023 in Euro 4.938,00, da versare individualmente, mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa) anziché in misura variabile, senza consentire alcun adattamento dell'importo alla situazione individuale del richiedente, né la possibilità di costituire la garanzia stessa mediante intervento di terzi, sia pure nell'ambito di forme di solidarietà familiare, così imponendo modalità suscettibili di ostacolare la fruizione della misura alternativa da parte di chi non disponga di risorse adeguate, nonché precludendo la adozione di una decisione motivata che esamini e valuti caso per caso la ragionevolezza e la proporzionalità di una siffatta misura in relazione alla situazione del richiedente medesimo”. Tribunale Catania, sent., 8 ottobre 2023 si è espresso nel senso di ritenere incompatibile l'art. 6 bis con l'articolo 8 della direttiva 2013/33.

(13) Tribunale di Firenze 20 settembre 2023, in www.sistemapenale.it, con nota di v. DATENA e VICINI, *La procedura di designazione del “paese di origine sicuro” e i poteri di valutazione del giudice ordinario*, 23 ottobre 2023. Tribunale di Firenze, 25 ottobre 2023.

nella direttiva dell'Unione, in particolare prendendo in considerazione elementi (ad esempio atti del Governo che attenterebbero all'indipendenza della magistratura, o la percentuale bassa di elettori alle elezioni parlamentari), che, ad avviso dei giudicanti, avrebbero mutato la natura del sistema politico, rendendo la Tunisia uno Stato non democratico. Pertanto, compiendo una valutazione in astratto e generale, senza riferimento alla specifica situazione del ricorrente.

Tale valutazione, compiuta in astratto, non sembra, in realtà, legittima.

La norma di riferimento, richiamata anche dalla giurisprudenza che qui si contesta, appare l'art. 37 della direttiva (tramite il rinvio all'Allegato I), che stabilisce che *un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.*

L'art. 2 bis secondo comma del d.lgs. 25/2008 riproduce testualmente questa disposizione.

Tale norma, tanto più se letta in combinazione con l'art. 36 della direttiva, non può essere interpretata nel senso che il Giudice interno abbia la possibilità di sindacare la mancanza di democraticità di un Paese, al fine di non ritenerlo più "sicuro", senza alcun riferimento alla situazione specifica del ricorrente in quel giudizio. Il Giudice non può né prendere in considerazione un'astratta situazione di non democraticità e neppure una situazione di non democraticità che si possa riflettere in modo potenziale sulla situazione di alcuni richiedenti, ma deve necessariamente verificare se quegli elementi da cui ritiene di ricavare la non democraticità dell'ordinamento statale pregiudichino la posizione del ricorrente nel procedimento sottoposto al suo giudizio.

Così, ad esempio, se successivamente all'inserimento di un Paese nella lista di quelli considerati sicuri, sia scoppiato un conflitto armato interno o

internazionale, che causi violenza indiscriminata, senza che il Governo abbia provveduto ad espungere il Paese dalla lista, il Giudice potrà ritenere il Paese medesimo non sicuro, perché si tratterebbe di una situazione in grado di riflettersi sul ricorrente. Allo stesso modo, *l'inserimento del paese di origine del richiedente nell'elenco dei cd. "paesi sicuri" non preclude allo stesso la possibilità di dedurre la propria provenienza da una specifica area del paese stesso interessata a fenomeni di violenza ed insicurezza generalizzata che, ancorché territorialmente circoscritti, possono essere rilevanti ai fini della concessione della protezione internazionale o umanitaria, né esclude il dovere del giudice, in presenza di tale allegazione, di procedere all'accertamento in concreto della pericolosità di detta zona e sulla rilevanza dei predetti fenomeni* (14).

Viceversa, un provvedimento di destituzione di alcuni giudici (15), per quanto possa costituire un attacco all'indipendenza della magistratura, può non incidere sulle tutele che quel Paese garantisce a quel singolo richiedente. In ogni caso il Giudice dovrebbe motivare per quale ragione il rientro nel Paese di origine potrebbe pregiudicare il ricorrente a causa della presenza di indici che farebbero ritenere che sia stata compromessa l'indipendenza della magistratura locale dal potere politico.

Del resto, questa soluzione è conforme alla stessa natura del sindacato del Giudice ordinario sull'atto amministrativo generale, rispetto al quale il G.O. ha un potere di disapplicazione in relazione al caso specifico e non di annullamento.

In ogni caso la Suprema Corte ha affermato che l'inserimento del paese di origine del richiedente nell'elenco dei paesi sicuri comporta la conseguenza di far gravare sul ricorrente un onere di allegazione rinforzata in ordine alle ragioni per le quali invece il paese non può considerarsi sicuro (Cass. civ. Sez. I, ordinanza 27 ottobre 2023, n. 29823) (16). Ha anche precisato che tale onere di allegazione rinforzata non trova applicazione per le domande presentate anteriormente all'entrata in vigore del D.M. 4 ottobre 2019 (17).

(14) Così Cass. civ. Sez. II, ord. 16 settembre 2020, n. 19252.

(15) Vedi quanto riportato nell'ordinanza del Tribunale di Firenze 20 settembre 2023 cit.

(16) Nella decisione la Cassazione, confermando l'ordinanza del Tribunale che aveva respinto il ricorso, osserva che *In tale direzione il Tribunale evidenzia che il richiedente avrebbe dovuto dimostrare l'impossibilità di rivolgersi alle autorità del suo Paese per avere protezione, laddove l'allegata scheda redatta dal Ministero degli Esteri dà conto dell'esistenza di un sistema giudiziario funzionante. Sarebbe quindi stato onere del ricorrente quello di spiegare e dimostrare le ragioni per le quali, nel suo caso specifico, tale tutela non poteva esserle offerta.* Sull'onere di allegazione rinforzata v. anche Cass., n. 25311 del 11 novembre 2020.

(17) Cass. civ. Sez. I, ord. 27 settembre 2023, n. 27439; Cass. civ. Sez. I, sent. 11 novembre 2020, n. 25311.

2.2. *La procedura accelerata.*

Nell'ipotesi in cui il richiedente provenga da Paese sicuro, come anche in generale nei casi di domanda manifestamente infondata e allorché il richiedente sia trattenuto presso strutture o centri di accoglienza, oppure abbia presentato la richiesta, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento, è previsto il ricorso alla procedura accelerata nella valutazione della domanda. In queste ipotesi, è previsto che la Questura provveda 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 (art. 28 *bis*, secondo comma, d.lgs. 25/2008).

La questione affrontata dalla Suprema Corte, nella decisione in commento, è proprio questa: al di là della questione della sindacabilità della natura sicura del Paese, qualora non vengano rispettati i termini indicati, cioè se la Commissione non provveda all'audizione entro sette giorni dal momento in cui ha ricevuto la documentazione, oppure non decida entro i successive due, vale sempre la deroga al principio della sospensione automatica della decisione negativa in caso di ricorso giurisdizionale avverso la medesima? Secondo la Cassazione la risposta è negativa per una semplice ragione: la procedura accelerata presuppone che la domanda sia di facile risoluzione e il superamento dei termini dimostrerebbe il contrario, richiedendosi un'istruttoria più complessa. L'immediata esecutività della decisione della Commissione è del resto, secondo la Corte, collegata all'esigenza di condurre a termine la procedura in termini brevissimi; quindi, una volta che ciò non sia possibile, non avrebbe senso derogare al principio della sospensione automatica.

Ad avviso di chi scrive, la posizione della Suprema Corte appare non corretta per un eccesso di rigidità. Non è sempre vero, infatti, che la causa del superamento dei termini stabiliti per la procedura accelerata sia la necessità di un'istruttoria più complessa. Le ragioni possono essere diverse e nella pratica più facilmente riconducibili ad un eccessivo carico di lavoro rispetto alle risorse disponibili o, anche a contingenti problemi organizzativi (ad esempio la difficoltà di trovare un interprete, come avvenuto nel caso oggetto della pronuncia).

Sembra opportuna, pertanto, una soluzione più flessibile in cui il superamento dei termini della procedura accelerata possa costituire un indizio della necessità dello svolgimento di un'attività istruttoria non compatibile con i termini della procedura accelerata stessa, dovendo però il Giudice in ogni caso accertare in concreto le cause di quel superamento. Se infatti esse fossero dovute a circostanze del tutto eterogenee rispetto alla necessità di accertamenti più approfonditi, non avrebbe senso trarne la conseguenza del ritorno al principio della sospensione automatica in caso di ricorso contro la decisione della

Commissione. Tanto più in considerazione della circostanza che il superamento dei termini non danneggia in alcun modo il richiedente, che può invece essere danneggiato dall'adozione in sé della procedura accelerata quando non ne ricorrano i presupposti. È su tali presupposti, pertanto, che può ricadere il sindacato del Giudice, senza che possano essere tratte conseguenze automatiche dal semplice superamento dei termini.

In definitiva, quello che dovrebbe contare è esclusivamente l'esistenza o meno dei presupposti sostanziali, previsti per l'adozione della procedura accelerata, potendo la stessa necessità di attività istruttoria che comporti il superamento dei termini, essere irrilevante. Infatti, se ad esempio il richiedente mettesse in dubbio la natura sicura del Paese di provenienza, sostenendo che l'area da cui proviene non sia tale, e la Commissione a tal fine spendesse attività per verificare la veridicità di tali affermazioni, per poi concludere in senso negativo, resterebbe in piedi il presupposto della provenienza da Paese sicuro (art. 28 *ter* lett. b), e si giustificerebbero le conseguenze, tra cui l'immediata esecutività della decisione della Commissione anche in presenza di ricorso. Viceversa, se l'ulteriore attività faccia dubitare dell'esistenza del presupposto della manifesta infondatezza sulla cui base sia stata adottata la domanda, in relazione a dichiarazioni considerate palesemente incoerenti e contraddittorie (art. 28 *ter*, lett. c), il Giudice potrà (ma questo a prescindere dal superamento o meno dei termini), valutare quelle dichiarazioni come non palesemente incoerenti e contraddittorie, ritenere illegittima l'adozione della procedura accelerata.

Del resto l'art. 35 *bis* terzo comma del d.lgs. 25/2008, nello stabilire quando si applichi la deroga al principio dell'automatica sospensione del provvedimento della Commissione a seguito del ricorso, richiama (attraverso il rinvio all'art. 32, comma 1 lettera *b-bis*) espressamente l'ipotesi in cui il ricorso sia proposto avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera *b-bis*, ovvero *i casi di cui all'articolo 28-ter*, facendo quindi riferimento ai presupposti sostanziali. Si può aggiungere anche che lo stesso art. 28 *bis* nello stabilire che i termini della procedura accelerata possano essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, non contempla alcun ritorno al principio della sospensione automatica, restando ferma l'esecutività della decisione di rigetto.

In definitiva la deroga al principio della sospensione automatica è collegata alla sussistenza o meno dei presupposti indicati che giustificano l'adozione della procedura accelerata, non al superamento dei termini della medesima, che di per sé non danneggia in alcun modo il richiedente.

Occorre notare che la questione presenta più di un punto di contatto con l'altra problematica, affrontata più frequentemente in giurisprudenza, concernente la legittimità della proroga del trattenimento del richiedente asilo, di-

sposta malgrado il superamento dei termini della procedura accelerata. Infatti, allorché un cittadino straniero sia trattenuto ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 142/2015, il comma 6 della stessa disposizione normativa stabilisce che il trattenimento o la proroga del trattenimento non possano protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 28-*bis*, commi 1 e 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

Ebbene la giurisprudenza si è espressa nel ritenere che il superamento dei termini della procedura accelerata non impedisce la proroga del trattenimento, che può essere disposto nei limiti indicati dal comma 5 dell'art. 6 d.lgs. 142/2015, ovvero nel termine stabilito dal decreto di convalida per un massimo di sessanta giorni per consentire l'espletamento della domanda, fermo restando che una volta definito il procedimento amministrativo, il trattenimento in ogni caso decade (18). I termini di cui all'art. 28 *bis* del d.lgs. 25/2008 sono stati infatti ritenuti da questa giurisprudenza, non presa in considerazione dalle Sezioni Unite nella sentenza qui in commento, non perentori (19).

E questo malgrado si tratti di un'ipotesi in cui, a differenza della prima questione, la soluzione adottata incide sulla libertà personale dell'individuo.

3. Conclusioni.

In definitiva la decisione delle Sezioni Unite, assunta a seguito del rinvio pregiudiziale *ex art. 363 bis c.p.c.*, vincolante, ai sensi dell'ultimo comma del medesimo art. 363 *bis c.p.c.*, nel procedimento nell'ambito del quale è stata rimessa la questione (20), non appare convincente. Da un lato infatti non fa minimamente cenno al dibattito sulla perentorietà dei termini della procedura accelerata sviluppatosi in relazione alla legittimità della proroga del trattenimento *ex art. 6 d.lgs. 142/15*; dall'altro, erra nel collegare, a seguito di ricorso, la deroga al principio della sospensione automatica del provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale al mero superamento di quei termini, che considera evidentemente perentori, anziché all'accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti previsti per l'adozione della procedura accelerata.

(18) Così Cass. Sez. I, ord. 24 aprile 2024 n. 11158.

(19) Cass. Sez. I, ord. 24 aprile 2024 n. 11158, cit.; Cass. civ. Sez. I, ord. 30 marzo 2023, n. 9042; Cass. Sez. I, 1 giugno 2022, n. 18834; Cass. Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2548. È vero però che con ordinanza interlocutoria del 9 febbraio 2024, n. 3656, la Cassazione ha rinviato alla pubblica udienza la trattazione di un ricorso ai fini dell'approfondimento della questione riguardante la perentorietà dei termini; peraltro un eventuale ripensamento come risulta dall'ordinanza di rimessione, sarebbe motivato in relazione a ragioni concernenti esclusivamente il trattenimento, con le sue ripercussioni dirette sulla libertà fisica della persona.

(20) Vedi quanto indicato nella nota 2.

Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 29 aprile 2024 n. 11399 - Pres. P. D'Ascola, Rel. M.M. Leone - A.A. (avv. F. Roppo) c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna, Sez. Forlì-Cesena; Ministero dell'Interno (avv. gen. Stato).

FATTI DI CAUSA

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

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

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

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

2) - In tale contesto il tribunale, richiamate le norme applicabili al caso in esame, interpretate con differenti indirizzi tra i giudici del merito, riteneva sussistenti i presupposti per adire il Giudice di legittimità, in sede di rinvio pregiudiziale per porre il seguente quesito: “se, in caso di soggetto proveniente da paese di origine sicuro, il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 ter, D.Lvo n. 25/2008 emesso dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale senza previa adozione di una regolare procedura accelerata di cui agli artt. 28 e 28 bis D.Lvo. n. 25/2008, determinata con provvedimento del presidente in seguito a esame preliminare, tempestivamente comunicato dalla Commissione al richiedente asilo, e con rispetto dei termini prescritti dall'art. 28 bis D.Lvo. n. 25/2008, dia luogo o meno a sospensione automatica ai sensi dell'art. 35 bis, terzo comma D.Lvo n. 25/2008”.

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

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

Il tribunale riteneva inoltre determinante la decisione sulla sospensione anche rispetto al giudizio di merito, posto che la domanda di protezione internazionale non ha possibilità di essere

accolta (art. 2 D.lvo n. 251/2007) se, con accertamento *ex nunc* al momento della decisione, il richiedente risulti tornato nel paese di origine, cosa che accadrebbe in ipotesi di mancata sospensione del provvedimento amministrativo.

4) - L'ordinanza riteneva quindi ammissibile il nuovo strumento anche al fine di accertare se la sospensione del provvedimento amministrativo emesso dalla Commissione territoriale conseguiva automaticamente in caso di vizio nella procedura accelerata, poichè la presenza di difetti procedurali determina il ripristino della trattazione in sede ordinaria, con la conseguente operatività del principio stabilito dall'art. 35 bis D.lvo n. 25/2008, secondo cui "La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato".

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

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

d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e); d-bis) avverso il provvedimento relativo alla domanda di cui all'articolo 28-bis, comma 1, lettera b).

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

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

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

Al riguardo l'art. 28, comma 1, dispone che "Il presidente della Commissione territoriale, previo esame preliminare delle domande, determina i casi di trattazione prioritaria, secondo i criteri enumerati al comma 2, e quelli per i quali applicare la procedura accelerata, a sensi dell'articolo 28-bis. La Commissione territoriale informa tempestivamente il richiedente delle determinazioni procedurali assunte ai sensi del periodo precedente".

L'art. 28-bis (titolato "Procedure accelerate"), al comma 2, prevede che "La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni nei seguenti casi: (...) c) richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell'articolo 2-bis; d) domanda manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-ter; (...)".

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

6) - Ricostruito il quadro normativo di riferimento, il giudice del rinvio rilevava che in ordine alla questione rimessa alla Corte di cassazione ex art. 363-bis c.p.c. la giurisprudenza di merito

delle sezioni specializzate era sostanzialmente divisa, essendo rinvenibili tre diversi orientamenti così sintetizzabili:

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

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

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

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

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

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

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

- *la mancata e regolare applicazione delle esigenze organizzative e di programmazione che caratterizzano la procedura accelerata (ivi inclusa la mancata adozione, da parte del Presidente della Commissione Territoriale, del provvedimento di avvio e la mancata comunicazione dei relativi provvedimenti) consente di escludere la regolare applicazione della procedura accelerata e la deroga alla sospensione automatica del provvedimento di rigetto, con la conseguente prosecuzione della procedura nei termini ordinari.*

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

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

RAGIONI DELLA DECISIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14) - La presenza sul territorio assume dunque connotato di necessità al fine dell'eventuale accoglimento dell'istanza di protezione e in tal modo si evidenzia il rilievo che la decisione interlocutoria e *lato sensu* cautelare sulla sospensione del provvedimento amministrativo di rigetto assume anche rispetto al giudizio di merito.

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

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

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

16.b) - È parimenti suggestivo, ma non convincente, l'argomento che è stato enunciato nel senso di una ontologica incompatibilità del nuovo istituto con l'urgenza tipica della giurisdizione cautelare. La rimessione, si è detto, impone la sospensione del giudizio ed essa contraddirebbe la logica stessa di quella giurisdizione. Deve in proposito evidenziarsi che la

norma dell'art. 363-bis, nel disporre la sospensione del procedimento con la stessa ordinanza di rimessione, prevede che sia "salvo il compimento degli atti urgenti e delle attività istruttorie non dipendenti dalla soluzione della questione oggetto del rinvio pregiudiziale".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In altri termini, la deroga alla sospensione automatica in caso di ricorso giurisdizionale è con-

sentita soltanto se la domanda è stata dichiarata infondata all'esito di una regolare adozione della procedura accelerata.

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

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

Si afferma, di conseguenza, che la manifesta infondatezza, sulla base delle citate norme internazionali, può essere pronunciata dalla commissione territoriale senza essere necessariamente agganciata ad una preventiva procedura accelerata: il legislatore italiano, con l'introduzione dell'art. 28 ter ("domande manifestamente infondate"), forse anche inconsapevolmente, a dire di questo indirizzo interpretativo, avrebbe recepito l'art. 31, paragrafo 8 della Direttiva e le norme ad essa correlate.

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

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

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

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

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

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

L'art. 46 della Direttiva prevede infatti che *fatto salvo il paragrafo 6, gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso.*

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

21.b) - La normativa interna applicabile *ratione temporis* al caso in esame (D.Lvo n. 25/2008) dispone all'art. 35 bis terzo comma che *La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto....*

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

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

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

Occorre valutare se l'irregolarità della procedura accelerata produce il venir meno della deroga al principio ed il riespandersi della sospensione del provvedimento. Taluni passaggi argomentativi risultano necessari per svolgere una analisi adeguata della questione posta.

24) - *Il principio di sospensione automatica.*

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

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

Il principio si traduce, in concreto, nel diritto di difesa, di parità delle armi processuali, di ricorso al giudice, nel diritto complessivo ad un giusto processo. Nel caso in esame si traduce, specificamente, nel diritto ad essere presente nel processo 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.

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

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

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

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

Le ragioni della adozione di siffatta rapidità sono espresse dalla stessa disposizione allorché individua i casi in cui sia possibile adottare rapidità procedimentale nelle ipotesi in cui o il richiedente sia trattenuto presso strutture o centri di accoglienza, o sia inammissibile la richiesta

o, ancora, sia manifestamente infondata e, comunque, il richiedente provenga da paesi sicuri.

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

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

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

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

29) - Tornando a ragionare sulle condizioni che legittimano la procedura accelerata e consentono, quale conseguenza, la deroga al principio di sospensione del provvedimento della Commissione territoriale, deve affermarsi che proprio la qualità di principio generale della sospensione non può che richiedere stretta osservanza della possibilità di azione delle deroghe. Non risulta infatti compatibile con l'impianto del sistema e con il rapporto tra principi generali e deroghe agli stessi, la possibilità di ampliare il funzionamento di queste ultime tollerando il superamento dei termini indicati per ragioni che, evidentemente, dimostrano la necessità di accertamenti e attività non compatibili con la ristrettezza dei tempi dati.

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

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

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

32) - Quanto alla scelta legislativa di reiterare nel disposto dell'art. 35 bis D.lvo n. 25/2008 il

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

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

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

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

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

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

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

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

P.Q.M.

La Corte a Sezioni unite, visto l'art. 363 bis c.p.c., con riguardo al rinvio pregiudiziale di cui all'ordinanza in esame, enuncia il seguente principio: “in caso di ricorso giurisdizionale avente ad oggetto il provvedimento di manifesta infondatezza emesso dalla Commissione Territoriale

per il riconoscimento della Protezione Internazionale nei confronti di soggetto proveniente da Paese sicuro, vi è deroga al principio generale di sospensione automatica del provvedimento impugnato solo nel caso in cui la commissione territoriale abbia applicato una corretta procedura accelerata, utilizzabile quando ricorra ipotesi di manifesta infondatezza della richiesta protezione.

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

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

Così deciso il Roma il 30 gennaio 2024.