



TRIBUNALE DI NAPOLI

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea

Il giudice designato, dr.ssa Cristina Correale,

nel sub-procedimento ex art. 35 bis co. 4 d.lgs 25/08 n. RG. 4182-1/25 instaurato da
E. K. G. M. , nato il omissis in Egitto, c.f. E. K. G. M.
(alias come da G. K.), rapp.to e difeso, giusta procura in atti, dall'Avv. Rocco Barbato
ricorrente

Contro

**MINISTERO DELL'INTERNO-COMMISSIONE TERRITORIALE PER IL
RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI CASERTA**

Resistente contumace

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

1. Svolgimento del processo

Con ricorso tempestivamente proposto, il ricorrente ha presentato istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 *bis*, comma 4, D.Lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008 della decisione di manifesta infondatezza adottata dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale ai sensi dell'art. 28 ter co. 1 lett. A) d.lgs 25/08..

In particolare, la Commissione territoriale (d'ora in avanti CT) ha ritenuto il ricorso manifestamente infondato per aver il ricorrente sollevato questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, facendo riferimento unicamente alle difficoltà economiche che egli incontrerebbe in caso di rimpatrio.

Va precisato che, al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale in data 16.12.2023 l'Egitto non era incluso, sulla scorta del D.M. 13.3.23 applicabile *ratione temporis*., nella lista dei Paesi di origine designati sicuri ai sensi dell'art. 2 *bis* del medesimo D.Lgs. n. 25/2008, per cui la CT non ha fondato, né avrebbe potuto mai fondare il rigetto su tale aspetto.

Il ricorrente, a sostegno dell'istanza di sospensione, ha eccepito che ai sensi dell'art. 35 *bis*, terzo comma lettera d), D.Lvo n. 25/2008 il provvedimento impugnato debba ritenersi automaticamente sospeso, giacché adottato all'esito di una procedura che non ha rispettato i termini previsti dall'art. 28 bis d.lgs 25/08 per le procedure accelerate.

Con provvedimento in data 13.3.2025, vista l'eccezione di parte ricorrente relativa al superamento dei termini dettati dall'art. 28 *bis* D.Lvo n. 25/2008 in materia di procedura accelerata, sono stati chiesti chiarimenti alle parti in ordine al tipo di procedura applicata nel caso di specie, invitando la parte più diligente a depositare copia dell'eventuale determina del Presidente della CT in ordine al tipo di procedura da seguire e la convocazione del richiedente asilo all'audizione innanzi alla CT.

Con nota difensiva del 17.3.2025 parte ricorrente ha depositato convocazione per l'audizione innanzi alla CT, da cui emerge che il ricorrente è stato convocato nell'ambito dell'espletamento di una procedura sin dall'inizio ordinaria.

1.1. Con decreto del 27 marzo 2025 veniva rilevata d'ufficio l'opportunità di sollevare rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di cassazione in ordine a questioni giuridiche dirimenti per la decisione, sollecitando il contraddittorio delle parti sul punto.

La parte resistente non depositava memorie, mentre il ricorrente in data 16.4.25 depositava memorie in cui rilevava testualmente che “La corte di Cassazione ha già avuto modo di affermare che in sede di domanda di Protezione Internazionale, chi proviene da un Paese di origine considerato sicuro, è soggetto automaticamente alla cosiddetta “procedura accelerata” che prevede un esame della domanda in tempi più rapidi di quelli previsti con la procedura ordinaria, in tal senso Cassazione a sezioni unite n. 11399/2024. Questa tipologia di esame “sommario” delle domande di asilo impone alle Questure la trasmissione senza ritardo della documentazione necessaria alla Commissione Territoriale competente, che, nell’arco di soli sette giorni, dovrà convocare in audizione il richiedente e decidere entro i successivi due giorni. Per la Suprema Corte “...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...”.

1.2.Come si è visto, il provvedimento della CT, impugnato nel presente giudizio, ha dichiarato la manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale, ai sensi dell’art. 28 *ter* primo comma lettera a), D.Lvo n. 25/2008, in ragione del fatto che il ricorrente ha sollevato questioni non attinenti in alcun modo alla protezione internazionale.

Dall’esame della documentazione in atti si rileva come il richiedente abbia presentato la domanda di protezione internazionale in data 16.12.2023 - allorquando l’Egitto, paese di origine, non era stato ancora inserito tra i “paesi sicuri”-, sia stato convocato per l’audizione avanti alla Commissione territoriale per il 7.2.2025 (si veda convocazione per audizione in procedura ordinaria notificata il 12.12.24) ed il provvedimento sia stato emesso il 20.2.2025.

Emerge altresì che la domanda di protezione internazionale è stata incardinata dalla P.A. sin dall’inizio nel solco della procedura ordinaria (si vedano sia la convocazione per l’audizione, depositata dal ricorrente, sia la parte iniziale del verbale di audizione innanzi alla CT, che contiene tutte le informazioni relative alla procedura ordinaria applicata al caso di specie ed in cui non si fa alcun riferimento alla procedura accelerata, sia il provvedimento di diniego, in cui non viene mai fatto alcun richiamo alla disciplina dei “paesi sicuri” diversamente da quanto sostenuto da parte ricorrente nell’istanza di sospensione in esame).

Risulta altresì dagli atti in modo chiaro che nella fattispecie, la PA ha applicato la procedura ordinaria in modo puntuale e preciso senza ricorrere (come in altri casi) ad un erroneo “depotenziamento” della procedura accelerata in procedura ordinaria per ovviare al mancato rispetto dei termini dettati dall’art. 28 bis d.lgs. 25/08 in conseguenza dell’elevato numero delle domande pervenute.

2. La questione controversa

La lettura del combinato disposto degli artt. 28 bis, 28 *ter* e 35 bis co. 3, lett. c) e d) d.lgs. 25/08, come modificati dal DL 113/18, dal DL 173/20 e dal DL 20/23 e relative leggi di conversione, è oggetto di controversa interpretazione, non solo nel presente giudizio, ma anche fra le diverse sezioni distrettuali specializzate, essendovi giudizi difformi in ordine al quesito se, in caso di ricorso giurisdizionale avente ad oggetto provvedimento di manifesta infondatezza ex art. 28 *ter* lett. A) d.lgs 25/08 emesso dalla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, vi sia o meno deroga al principio generale di sospensione automatica del provvedimento impugnato, nel caso in cui la Commissione territoriale abbia determinato sin dall’inizio di procedere in via ordinaria, senza applicare la procedura accelerata mancandone i presupposti al momento dell’avvio dell’esame della domanda di protezione internazionale poiché,

in un caso come quello in oggetto (art. 28 ter lett.a), finché il richiedente non rende le dichiarazioni nel colloquio innanzi alla CT, è impossibile per tale autorità valutare le dichiarazioni come manifestamente infondate *ab initio*.

Questo caso è, invero, diverso da quello in cui – è bene ribadirlo- la Commissione territoriale abbia applicato di fatto la procedura accelerata (come desumibile dalla iniziale determina del Presidente della CT o dagli avvisi contenuti nel modello C3 o nel verbale di audizione e/o dai riferimenti normativi all’art. 28 bis contenuti nel provvedimento di rigetto) e poi non abbia rispettato i termini dettati dall’art. 28 bis d.lgs. 25/08 per tale procedura, il che senza dubbio produce l’effetto di far ritenere applicabile il termine ordinario di impugnazione e la sospensione automatica in pendenza del termine per proporre ricorso ai sensi dell’art. 35 bis co. 3, primo periodo.

2.1. Si ritiene che sussistano nella presente ipotesi i presupposti, anche di opportunità, del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione, per la sussistenza di una questione di diritto non ancora affrontata dalla Corte, e che interessa numerose controversie in materia di protezione internazionale, dal momento che numerose sono le decisioni di rigetto emesse dalla CT per manifesta infondatezza ex art.28 ter lett. A) all’esito di procedura ordinaria ed in relazione a richiedenti non provenienti da Paesi di origine designati come sicuri ed altrettanto numerosi sono i ricorsi ex art. 35 bis d.lgs. 25/08 con istanza di sospensione dell’efficacia esecutiva di tali provvedimenti, non essendo chiaro, alla luce della complessità della normativa vigente, frutto della stratificazione di numerosi interventi del legislatore operati sempre in via di urgenza negli ultimi anni, se nel caso suddetto operi o meno la sospensione automatica prevista in linea generale dall’art. 35 bis cit., secondo cui “ La proposizione del ricorso sospende l’efficacia esecutiva del provvedimento impugnato”.

In primis, con riferimento ai profili di ammissibilità del rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 363 bis c.p.c., si osserva quanto segue.

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

Nel caso di specie la risoluzione della questione giuridica è necessaria alla definizione della fase del giudizio avente ad oggetto l’istanza di sospensione del provvedimento impugnato ex art. 35 bis co. 4 d.lgs. 25/08, poiché – non avendo nel caso in esame la CT applicato la procedura accelerata- qualora si ritenga tale applicazione necessaria anche in caso di decisione di manifesta infondatezza ex art. 28-ter lett. a) d.lgs. 25/08, qui adottata dalla P.A., l’effetto sospensivo connesso alla proposizione del ricorso giurisdizionale dovrà ritenersi automatico, con esclusione di ogni possibilità per il giudice di valutare la sussistenza dei presupposti di cui all’art. 35 bis co. 4..

Sul problema dell’ammissibilità del rinvio pregiudiziale in relazione ad una questione giuridica dirimente ai fini dell’adozione di una decisione interlocutoria come quella in materia di sospensione, che non incide in via diretta sulla risoluzione della causa di merito, si sono di recente pronunciate le SU nella sentenza n. 11399/24 in cui si è ritenuto che *“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”* in un’ottica deflattiva del contenzioso com’è quella sottesa alla decisione del legislatore di espandere la funzione nomofilattica della Corte di legittimità attraverso l’istituto di cui all’art. 363 bis cpc.

2.3. Si ritiene, inoltre, che la questione non sia stata specificamente affrontata dalla S.C., neanche nella su citata sentenza delle Sezioni Unite n. 11399/24, in cui appare essere stato risolto soltanto il quesito relativo alle decisioni di manifesta infondatezza rese nei confronti di soggetti provenienti da paesi di origine sicuri in assenza di una corretta procedura accelerata, senza affrontare specificamente il tema generale del rapporto tra l’art. 28 bis, come modificato dal DL 113/18, l’art. 28 ter, introdotto proprio dal DL 113/18 conv. dalla L. 132/18, e l’art. 35 bis comma 3, lett. c) e d) d.lgs 25/08, come da ultimo mod. dal DL 20/23 conv. dalla L. 50/23.

Infatti, nella fattispecie oggetto di tale pronuncia delle Sezioni Unite, la decisione di manifesta infondatezza adottata dalla CT era fondata sulla provenienza del soggetto da paese di origine sicuro.

Diversamente, nel caso di specie, la decisione della CT si fonda sulla manifesta infondatezza della domanda, di cui alla lettera a) dell'art. 28 ter d.lgs. 25/08, per aver il richiedente (**non** proveniente da paese di origine sicuro) esposto ragioni per nulla attinenti alla protezione internazionale, fattispecie in cui, finché il soggetto non viene audito dalla CT, è in concreto impossibile per la P.A. assumere la determina di trattare la domanda con procedura accelerata: ne conseguirebbe l'impossibilità di dare applicazione al nuovo art. 28 ter, introdotto dal DL 113/18 al fine di dare attuazione all'art. 32, par. 2 della Direttiva UE 32/2013, su cui si dirà meglio in prosieguo.

Si evidenzia che, al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale in data 16.12.2023 da parte dell'odierno ricorrente, l'Egitto non era incluso, sulla scorta del D.M. 13.3.23 applicabile *ratione temporis*., nella lista dei Paesi di origine designati sicuri ai sensi dell'art. 2 bis del medesimo D.Lgs. n. 25/2008, per cui la CT nel caso in esame non ha fondato, né avrebbe potuto mai fondare il rigetto su tale aspetto.

Si ritiene che la questione oggetto del presente rinvio pregiudiziale sia diversa anche da quella affrontata dalla Corte di cassazione nell'ordinanza n. 6745/21, la quale precisa nell'*incipit* che l'ipotesi posta al suo esame riguarda un caso ricadente nell'art. 28 bis d.lgs 25/08 anteriore alle modifiche di cui al Dl 113/18, conv. dalla L. 132/18, che, come detto sinora e come meglio si preciserà in seguito, ha modificato l'art. 28 bis in modo importante ed ha altresì introdotto il nuovo art. 28 ter, rubricato "Domanda manifestamente infondata", dando luogo ad un sistema normativo radicalmente diverso dal precedente.

2.4 Si ritiene, inoltre, che la questione giuridica oggetto del presente rinvio pregiudiziale sia certamente «*suscettibile di porsi in numerosi giudizi*». Infatti, nella prassi applicativa delle Commissioni territoriali si assiste ad un ricorso frequente a provvedimenti amministrativi di rigetto per manifesta infondatezza ex art. 28 ter co. 1 lett. a) per aver il ricorrente -non proveniente da Paese di origine sicuro- sollevato, nell'ambito di una procedura ordinaria, unicamente questioni che non hanno attinenza con la protezione internazionale, con conseguente aumento dei ricorsi ex art. 35 bis e delle istanze di sospensione al vaglio delle Sezioni specializzate e adesso anche delle Corti di appello in sede di reclamo.

2.5 Quanto al requisito in base al quale si esige che «*la questione presenta gravi difficoltà interpretative*» ed alla connessa prescrizione di cui al secondo comma, a mente del quale bisogna offrire «*specifiche indicazioni delle diverse interpretazioni possibili*», si osserva quanto segue.

Vi sono due principali opzioni interpretative del combinato disposto degli artt. 28 bis, 28 ter e 35 bis co. 3 d.lgs. 25/08, come modificati dal DL 20/23 conv. dalla L. 50/23, sulle quali le sezioni specializzate in materia di protezione internazionale appaiono discordi, anche al loro interno con riguardo, da un lato, all'interpretazione degli artt. 28 bis e 28 ter, dall'altro, all'art. 35 bis co. 3 lett. c) e d) d.lgs. 25/08.

In particolare, i due orientamenti, di cui si dirà meglio in seguito, possono così sintetizzarsi:

- a) Secondo un primo orientamento, il legislatore italiano, con le modifiche apportate con il DL 113/18, conv. con modifiche dalla L. 132/2018, all'art. 28 bis e con l'introduzione dell'art. 28 ter d.lgs. 25/08, ha inteso dare attuazione all'art. 32, par. 2 della Direttiva UE 32/2013 ed all'art. 46 par. 6, nella parte in cui si deroga al principio della sospensione automatica del provvedimento amministrativo in caso di ricorso giurisdizionale e di pendenza del termine per impugnare qualora l'autorità amministrativa abbia adottato una decisione di manifesta infondatezza, indipendentemente dal tipo di procedura applicata (ordinaria o accelerata), escludendo però da tale deroga l'ipotesi di manifesta infondatezza per i soggetti provenienti da paese sicuro, in cui essa produce effetti solo in caso di corretta applicazione della procedura accelerata.

Secondo questo primo orientamento, resta comunque ferma la necessità della corretta applicazione della procedura accelerata, per tutte le decisioni di manifesta infondatezza, ai fini dell'applicazione dei termini ridotti per impugnare, in forza dell'esplicito riferimento dell'art. 35 bis co. 2, 2-bis, 2.ter (come da ultimo modificati) al tipo di procedura applicata, con espresso richiamo dell'art. 28 bis d.lgs. 25/08, e non al tipo di decisione.

- b) Secondo l'altro orientamento, invece, il richiamo dell'art. 28 bis co. 2 lett. d) alle ipotesi di domanda manifestamente infondata di cui all'art. 28 ter implicherebbe, in ogni caso di manifesta infondatezza, la necessità di applicare la procedura accelerata non solo al fine della riduzione del termine per impugnare, ma anche per potersi derogare all'effetto sospensivo automatico in caso di ricorso giurisdizionale (ed in pendenza del termine per proporlo).

Le questioni interpretative su evidenziate, oltre a non essere state sinora specificamente affrontate dalla Corte di cassazione, si presentano di particolare complessità alla luce della stratificazione normativa che con cadenza quasi annuale ha inciso, sin dall'istituzione delle sezioni specializzate in materia di protezione internazionale, sulle disposizioni in esame, ed alla luce della diversità di interpretazione delle norme in questione tra i diversi giudici delle sezioni specializzate ed anche da parte delle Commissioni territoriali.

3. Quadro normativo europeo e nazionale

In via preliminare, per illustrare compiutamente i termini della questione, bisogna brevemente richiamare la normativa europea e nazionale rilevante, tenendo conto delle disposizioni applicabili *ratione temporis* alla controversia in esame, relativa ad una domanda di protezione internazionale presentata in questura il 16.12.23, con applicazione, dunque, delle modifiche apportate dal DL. 20/2023 conv. dalla L. 50/23.

3.1 Il quadro normativo europeo

La Direttiva 2013/32/UE (cd. "direttiva procedure *recast*"), prescrive che la proposizione del ricorso giurisdizionale sospende in modo automatico l'esecuzione del provvedimento impugnato salvo che nei casi tassativamente elencati dall'articolo 46, paragrafo 6.

In linea generale l'art. 46, par. 5 prevede 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».

L'articolo 46, paragrafo 6 prevede, tra i casi tassativi di deroga alla sospensione automatica, le seguenti ipotesi (qui rilevanti):

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

Le due ipotesi di deroga alla regola della sospensione automatica contemplate dall'art. 46, paragrafo 6, qui di interesse, sono, dunque, le seguenti:

- 1) quella in cui la domanda sia stata dichiarata infondata *«dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8»*, e quindi dopo l'esame avvenuto con l'espletamento della procedura accelerata, prevista dall'art. 31 par. 8 per i casi – ivi individuati – in cui la domanda è probabilmente infondata;
- 2) quella di cui all'art. 32, paragrafo 2, che nel prevedere la possibilità di emanare una decisione di manifesta infondatezza, così dispone: *«nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8, gli Stati membri possono altresì ritenere una domanda manifestamente infondata, se così definita dal diritto nazionale».*

Orbene, l'art. 31, paragrafo 8, richiamato nell'ipotesi sub 1) concerne specificamente i casi in cui è possibile far ricorso alla procedura accelerata, qualora la domanda sia probabilmente infondata, e porta con sé la previsione della possibilità di introdurre termini ridotti sia per l'esame della domanda da parte dell'autorità amministrativa, sia per proporre appello da parte del richiedente, unitamente alla deroga all'effetto sospensivo automatico in pendenza dei termini per impugnare e fino alla definizione del giudizio, in caso di impugnazione .

L'art. 32 par. 2, invece, non fa riferimento al tipo di procedura, bensì al tipo di decisione che è possibile assumere all'esito dell'esame delle domande, introducendo accanto all'ipotesi di infondatezza, anche quella della manifesta infondatezza nel caso in cui ricorrano le circostanze elencate dall'art. 31 par. 8, mentre non si fa alcun riferimento alla procedura accelerata né tanto meno si richiede l'applicazione della stessa ai fini della deroga al principio di sospensione automatica. A questo proposito è bene evidenziare che l'art. 46, par. 6, su citato contempla, come si è visto, in modo distinto le due ipotesi di deroga, quella di domanda decisa all'esito di procedura accelerata ex art. 31 par. 8, e quella di domanda manifestamente infondata, in cui per il legislatore europeo ciò che rileva è il tipo di decisione adottata, caratterizzata da una manifesta infondatezza della domanda, e non il tipo di procedura seguito.

Depone a favore di questa interpretazione, che conferisce dignità autonoma e distinta alle due ipotesi contemplate dall'art. 46, par. 6, lett. a), anche l'art. 24 della Direttiva UE 32/2013 che così dispone:

«3. Gli Stati membri provvedono affinché, qualora i richiedenti siano stati identificati come richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, essi siano forniti di sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della presente direttiva per tutta la durata della procedura d'asilo»: garanzia del rimedio effettivo per i soggetti vulnerabili in particolare che abbiano «subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale».

Qualora tale sostegno adeguato non possa essere fornito nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 31, paragrafo 8, e all'articolo 43, esse non si applicano o cessano di applicarsi

Qualora gli Stati membri applichino l'articolo 46, paragrafo 6 (deroga all'effetto sospensivo automatico), ai richiedenti ai quali non possono essere applicate le procedure accelerate e/o di frontiera, gli Stati membri forniscono almeno le garanzie previste dall'articolo 46, paragrafo 7.

Se, dunque, è possibile per gli Stati membri prevedere una deroga all'effetto sospensivo automatico nei casi di richiedenti vulnerabili, ai quali non è stata applicata la procedura accelerata e/o di frontiera, ciò significa che secondo la direttiva procedure è possibile definire una domanda con decisione di manifesta infondatezza senza dover necessariamente applicare la procedura accelerata.

Ciò perché la manifesta infondatezza, di cui all'art. 32 par. 2, è nell'impianto della direttiva 32/2013 un tipo di decisione (e non un tipo di procedura), da cui consegue: 1) la possibilità di un onere alleggerito di motivazione per l'autorità decidente, ma non la possibilità ex se di ridurre i termini di esame della domanda né di quelli per proporre ricorso (riduzione collegata, invece, alla procedura accelerata); 2) la mancanza di effetto sospensivo automatico ex art. 46 par. 6.

Ne consegue che la deroga all'effetto sospensivo automatico, prevista dall'art. 46, par. 6 anche per le ipotesi di manifesta infondatezza, non è subordinata – nell'impianto della direttiva in esame – all'applicazione della procedura accelerata.

3.2 Il quadro normativo nazionale vigente

Il D.Lvo 28 gennaio 2008, n. 25 nella formulazione rilevante *ratione temporis* (come modificato dal d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla l. 5 maggio 2023, n. 50) prevede all'art. 35 *bis*, terzo comma che:

«La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto: (...) c) avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis); d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e);».

Il comma 3 dell'art. 35 *bis*, dunque, fa riferimento, al contenuto della decisione (“il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza”, “il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e);”) e non alla procedura adottata, a differenza di quanto avviene, invece, in relazione alla riduzione del termine per impugnare, prevista

dal secondo comma della medesima disposizione, in cui le ipotesi di riduzione del termine sono strettamente legate all'applicazione della procedura accelerata, avuto riguardo alla formulazione dell'art. 35 bis, comma 2 (nella formulazione ante DL 145/24) che testualmente prevede la riduzione "Nei casi di cui all'articolo 28-bis".

Per quanto concerne l'ipotesi della manifesta infondatezza, la lett. c) dell'art.35 bis co.3 richiama l'*articolo 32, comma 1*, che disciplina la tipologia di decisioni che la Commissione territoriale può adottare e che alla lett. *b-bis*) così prevede: "*rigetta la domanda per manifesta infondatezza nei casi di cui all'articolo 28-ter*".

Quest'ultimo articolo, introdotto dal DL 113/18 conv. con modifiche dalla L. 132/18, è appunto rubricato «*Domanda manifestamente infondata*» ed indica i casi in cui la Commissione può dichiarare la manifesta infondatezza, fra i quali rientra l'ipotesi – rilevante nella fattispecie- in cui "*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*".

Le altre ipotesi di manifesta infondatezza previste dall'art. 28 ter sono le seguenti:

- 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.

3.3 L'impianto normativo anteriore alle modifiche introdotte dal DL 113/18 conv. dalla L. 132/18.

Prima delle modifiche apportate dal d.l. 113/2018, conv. in L 132/18, solo una ipotesi di *manifesta infondatezza*, era contemplata nel nostro sistema: essa era disciplinata dal vecchio art. 28-bis co. 2 d.lgs. 25/2008 come ipotesi di *procedura accelerata* e riguardava il caso della domanda con la quale il richiedente aveva sollevato "*esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale*".

Vi era, dunque, nel precedente impianto normativo, un'assoluta identità tra manifesta infondatezza e casi (in verità uno solo) di procedura accelerata.

Inoltre, nel sistema previgente, l'art. 32 d.lgs 25/08, comma 1 lett.b-bis), - nel prevedere tra le possibili decisioni della CT anche il caso di manifesta infondatezza, faceva espresso richiamo all'art. 28-bis, comma 2, appena citato, ossia faceva espresso richiamo alla decisione adottata all'esito di una procedura accelerata.

3.4 La l. 132/2018, in sede di conversione del DL 113/18, è intervenuta a modificare il richiamo effettuato dal sopra menzionato art. 32 d.lgs 25/08 all'art. 28 bis.

L'attuale art. 32, comma 1, b-bis, d.lgs. 25/08 (come riformulato dall'art. 7, comma 1 lett. g) D.L. n. 113/2018, conv. dalla L. 132/2018), applicabile al caso di specie, non richiama più l'art. 28-bis co. 2, ossia la decisione all'esito di procedura accelerata, bensì i casi di decisione di manifesta infondatezza di cui all'art. 28-ter, introdotto proprio dal DL 113/18 conv. dalla L. 132/18 nel

recepire l'art. 32 par. 2 della direttiva UE 32/2013 che, come visto, conferisce agli Stati Membri la facoltà di prevedere casi di decisioni per infondatezza manifesta quanto ricorrano le circostanze indicate dall'art. 31 par. 8.

Invero, *prima* dell'intervento novellatore del D.L. 113/2018 (conv. dalla L. n. 132/2018), *l'unica ipotesi di manifesta infondatezza - prevista dall'art. 28-bis* d.lgs. 25/2008 tra quelle in cui si poteva applicare una procedura accelerata e di conseguenza giungere ad un eventuale rigetto per manifesta infondatezza – era quella della domanda con la quale il richiedente aveva sollevato “*esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale*”. Su tale presupposto, la Corte di cassazione¹, aveva statuito che *poteva giungersi a una decisione di manifesta infondatezza solo nella misura in cui fosse stata espletata (con il rispetto dei termini e delle garanzie) una procedura accelerata*, mentre ciò non era possibile nel caso di una decisione adottata a seguito di una procedura ordinaria. Ciò in ragione del fatto che l'art. 32 d.lgs. 25/08, comma 1 lett. *b-bis*), nel disciplinare il caso in cui la Commissione poteva adottare una decisione per manifesta infondatezza, faceva espresso richiamo all'art. 28-bis, comma 2, *ossia alla procedura accelerata* in caso di possibile manifesta infondatezza.

Ciò non sembra più sostenibile attualmente sulla base del tenore letterale *dell'attuale art. 32, comma 1, b-bis* (come riformulato dall'art. 7, comma 1 lett. g la d.l. n. 113/2018, conv. dalla l. 132/2018), che non richiama più l'art. 28-bis, bensì i casi di manifesta infondatezza di cui all'art. 28-ter.

In altre parole, l'art. 32, comma 1, *b-bis*, d.lgs. 25/08 attualmente, nel prevedere che il rigetto della Commissione territoriale può avere come contenuto anche una dichiarazione di manifesta infondatezza, non richiama più l'art. 28-bis, che disciplina i casi di procedura accelerata, bensì fa riferimento al nuovo art. 28-ter (inserito dal DL 113/18) e rubricato : “Domanda manifestamente infondata”, che introduce una gamma molto più articolata di ipotesi di manifesta infondatezza rispetto all'unica anteriormente prevista.

Sembra, pertanto, potersi sostenere che, a seguito della l. 132/2018 di conversione del DL 113/18, la Commissione territoriale possa adottare una decisione di manifesta infondatezza – in casi diversi da quelli in cui il richiedente proviene da paese di origine sicuro- all'esito di una procedura ordinaria, senza dover fare necessaria applicazione della procedura accelerata.

3.5 L'attuale art. 28 bis d.lgs. 25/08, come mod. dal DL 113/18, conv. dalla L. 132/18, infine, disciplina invece i casi in cui è possibile adottare la procedura accelerata, con incidenza sui termini di impugnazione, disciplinati dall'art. 35 bis co. 2, oltre che sulla deroga all'effetto sospensivo automatico, di cui all'art. 35 bis co. 3. In particolare, esso (titolato «*Procedure accelerate*») prevede al secondo comma che:

«2. La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni nei seguenti casi: (...)

c) richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell'articolo 2-bis;

d) domanda manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-ter; (...).».

Dunque, la procedura accelerata consta di una fase di avvio con la trasmissione degli atti dal Questore alla Commissione “senza ritardo” e della previsione di termini brevi per il suo espletamento.

3.6 Per tornare all'**art. 35 bis co. 3**, vigente, la disposizione richiamata dalla lettera d) («*all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e)*»), è la seguente:

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

Dall'analisi del testo emerge che entrambe le lettere c) e d) del co. 3 dell'art. 35 bis, in cui l'effetto sospensivo automatico è derogato, richiamano, tra le altre, la medesima fattispecie della

¹ Corte di cassazione, Sez. 1 -, Ordinanza n. 7520 del 25/03/2020, Rv. 657422.

provenienza da paese di origine sicuro; alla lett. c), attraverso il richiamo alla decisione di manifesta infondatezza di cui all'art. 28 ter lett. b), e -alla lett. d)- attraverso il riferimento al "*provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis , comma 2, lettere b), b-bis), c) ed e)*".

Sull'interpretazione del combinato disposto della lettera c) e della lettera d) dell'art. 35 bis co. 3, si dirà più dettagliatamente in seguito, ma val la pena sottolineare sin da ora che questo giudice crede che non si tratti di una mera ripetizione né di una "svista" del legislatore, come ritenuto da alcune pronunzie di altre sezioni specializzate, giacché l'interprete è in primo luogo tenuto a tentare di offrire un'interpretazione delle norme che non abbia l'effetto di porle nel nulla.

Nel caso di specie, tale utile effetto si può conseguire ritenendo che la lett. c) del comma 3 dell'art. 35 bis preveda la deroga al principio di sospensione automatica in tutti i casi di manifesta infondatezza di cui all'art. 28 ter, indipendentemente dall'adozione o meno della procedura accelerata, che non è richiamata dalla lett. c).

Diversamente avviene, invece, alla lett. d), che richiama espressamente l'art. 28 bis, co. 2 lett. c), (provenienza da paese di origine designato sicuro), lasciando così intendere che la deroga al principio di sospensione automatica è possibile, in tal caso, solo in presenza della corretta applicazione della procedura accelerata. In altre parole, in assenza dell'adozione ed applicazione corretta, da parte della Commissione territoriale, della procedura accelerata di cui all'art. 28 bis, per i richiedenti provenienti da paese di origine sicuro (di cui all'art. 28 bis *comma 2, lett. c)*), alla proposizione del ricorso seguirà l'effetto sospensivo automatico, secondo la regola generale di cui all'art. 35 bis co. 3, primo periodo.

4. Nodi interpretativi degli artt. 28 bis e 28 ter (vigenti): procedura accelerata e domanda manifestamente infondata. I diversi orientamenti della giurisprudenza di merito.

Come su anticipato, la disciplina normativa distinta della **procedura** accelerata, di cui all'art. 28 bis, e quella riguardante la **decisione** di manifesta infondatezza, di cui all'art. 28 ter d.lgs. 25/08, è stata introdotta per la prima volta dal DL 113/18 conv. in L. 132/18.

Riguardo alla interpretazione di tale composito quadro normativo, come innanzi accennato, la giurisprudenza delle sezioni specializzate è oggi sostanzialmente divisa tra due orientamenti prevalenti, che possono così sintetizzarsi:

- a) L'art. 28 bis, secondo comma, lett. d) va interpretato nel senso che in ogni caso di manifesta infondatezza, non solo per provenienza da paese sicuro, si debba applicare la procedura accelerata in forza del richiamo che tale disposizione fa, tra gli altri, ai casi di domanda manifestamente infondata di cui all'art. 28 ter, in cui 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. Secondo questo orientamento, il richiamo da parte dell'art. 46, paragrafo 6 della Direttiva UE 32/2013 ai casi di cui all'art. 31, paragrafo 8 e, in particolare, l'espressa previsione per cui la deroga alla sospensione automatica è consentita soltanto se la domanda sia stata dichiarata infondata «*dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8*», conduce ad escludere che vi possa essere deroga se la procedura accelerata non è stata seguita². Secondo questo indirizzo, dunque, sia la previsione dell'art. 28 bis co. 2 lett. d) d.lgs. 25/08, sia la direttiva UE 2013/32 richiederebbero la procedura accelerata per ogni caso di manifesta infondatezza, tanto che la sua mancata adozione condurrebbe, in caso

² Tribunale di Firenze, decreto del 6 ottobre 2021: «*occorre anche evidenziare che allorquando la Commissione Territoriale intende emettere un provvedimento di "manifesta infondatezza" ella deve seguire una procedura definita "accelerata" i cui presupposti operativi sono delineati dall'art. 28 bis comma 2 Dlgs 25/2008. E ciò vale in ogni caso delineato dall'art. 28ter, di fatti la norma non distingue le casistiche di manifesta infondatezza tra loro, ma prevede testualmente che "la Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni nei seguenti casi (...) d) domanda manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 28-ter"*».

di proposizione di ricorso giurisdizionale, alla sospensione ex lege del provvedimento della Commissione. Secondo questo orientamento, il legislatore italiano con il DL 113/2018 avrebbe introdotto e disciplinato in modo autonomo solo la procedura accelerata, distinguendola dai casi di trattazione prioritaria ed estendendola a tutti i casi previsti dall'art. 31 par. 8 della citata Direttiva ed a tutti i casi di manifesta infondatezza di cui all'art. 28 ter d.lgs. 25/08, come introdotto dal medesimo DL 113/18, senza alcuna distinzione.

I fautori di questo orientamento, tuttavia, non tengono conto del primo periodo dell'art. 46. Par. 6, lett. a), in cui si prevede un'altra ipotesi di deroga al principio di sospensione automatica (di cui si è detto anche innanzi), facendo riferimento ai casi di **decisione** manifestamente infondata di cui all'art. 32 par. 2, e non solo ai casi di **procedura** accelerata decisi conformemente alla procedura di cui all'art. 31, par. 8.

- b) Secondo altro indirizzo, che si ritiene preferibile, il legislatore italiano con il D.L. 4 ottobre 2018 n. 113, nell'introdurre l'art. 28 *ter* (rubricato «*Domande manifestamente infondate*») ha inteso trasporre l'art. 32 par. 2 della Direttiva 2013/32 UE (*recast*), richiamato dall'art. 46, paragrafo 6 fra le ipotesi di deroga al principio della sospensione automatica.

In particolare, l'art. 32, paragrafo 2 autorizza gli Stati membri a introdurre una categoria di decisione per «*manifesta infondatezza*» nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8. Si tratta di una disposizione che autorizza gli Stati membri ad adottare, nei casi tassativi previsti dall'art. 31, paragrafo 8, una nozione di **decisione** per «*manifesta infondatezza*» sganciata dall'adozione della procedura accelerata, come si ricava proprio dall'art. 46, paragrafo 6 della Direttiva, che nell'elencare le ipotesi tassative di deroga al principio di sospensione automatica in caso di ricorso giurisdizionale, include sia i casi di «*domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2*», facendo riferimento quindi ai casi di decisione di manifesta infondatezza, sia quelli di domanda «*infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8*», facendo con ciò riferimento ai casi di domanda infondata decisi all'esito della procedura accelerata di cui all'art. 31 par. 8 cit..

Secondo questo orientamento, l'articolo 28 *ter* costituisce, dunque, piena attuazione dell'art. 32, par. 2 della Direttiva e indica i casi in cui può dichiararsi la manifesta infondatezza della domanda, senza prescrivere che in detti casi debba essere adottata la procedura accelerata disciplinata dall'art. 28 *bis* d.lgs. 25/08.

Va evidenziato a questo punto che, mentre nel testo anteriore alla riforma del 2018, l'art. 32, co. 1, lett. *b-bis* d.lgs. 25/08, nel disciplinare il caso in cui la Commissione poteva adottare una decisione per manifesta infondatezza, faceva espresso richiamo all'art. 28-bis, comma 2 (vecchia formulazione), ossia ai casi di procedura accelerata, dopo l'intervento del legislatore con il DL 113/2018, l'art. 32, co. 1, lett. *b-bis* è stato modificato inserendo il riferimento all'art. 28 *ter*, rubricato "Domanda manifestamente infondata" e relativo al tipo di decisione, piuttosto che all'art. 28-bis relativo alla procedura da seguire: da ciò si può agevolmente desumere che la Commissione territoriale, a seguito di dette modifiche normative, intervenute nel 2018, può adottare una decisione di manifesta infondatezza indipendentemente dall'applicazione di una procedura accelerata, «*con la conseguenza che non tutte le domande dichiarate manifestamente infondate ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. b bis) sono adottate all'esito di una procedura accelerata. La distinzione tra le due ipotesi è di fondamentale importanza. Soltanto le decisioni di manifesta infondatezza adottate a seguito dell'applicazione della procedura accelerata prevista dall'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008 sottostanno al regime del dimezzamento dei termini per la formulazione del ricorso giurisdizionale, in forza del richiamo operato dall'art. 35-bis, co. 2, ultimo periodo. Mentre l'art. 35-bis, co. 3, lett. c), esclude l'efficacia sospensiva automatica della presentazione del ricorso in tutte le ipotesi di domanda manifestamente infondata, indipendentemente dal fatto che sia stata o meno adottata all'esito di una procedura accelerata. In conclusione: se è stata adottata decisione di manifesta infondatezza dopo la procedura accelerata c'è il*

dimezzamento dei termini per impugnare e la decisione è immediatamente esecutiva. Se invece si adotta decisione di manifesta infondatezza senza procedura accelerata non c'è dimezzamento dei termini ma la decisione è comunque immediatamente esecutiva» (così Tribunale di Bologna, decreto del 22 dicembre 2022)³.

D'altronde un'interpretazione diversa degli artt. 28 bis e 28 ter d.lgs. 25/08 – ovvero che la decisione di manifesta infondatezza possa e debba sempre essere adottata con applicazione della procedura accelerata – renderebbe in concreto inapplicabili numerose delle ipotesi di manifesta infondatezza elencate nell'art. 28 ter D.lgs 25/2008, in particolare in tutti i casi in cui la manifesta infondatezza dell'istanza non possa che emergere durante l'audizione, non essendo in alcun modo prevedibile ex ante la sussistenza di talune fattispecie, come ad esempio quella di cui all'art. 28 ter lett. a) relativa al caso in cui il ricorrente abbia sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con la protezione internazionale, o quella di cui alla lett. c) che prevede l'ipotesi in cui il richiedente abbia rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono le informazioni verificate sul Paese di origine.

In questi casi, infatti, la manifesta infondatezza non può essere riscontrata dalla lettura della domanda come cristallizzata nel cd. modello C3, ma può emergere solo durante il verbale di audizione innanzi alla Commissione, per cui sarebbe impossibile per il Presidente della Commissione, al momento della ricezione degli atti da parte della Questura, adottare una determina di esame con procedura accelerata, il che renderebbe pertanto di difficile, se non impossibile applicazione diverse ipotesi di cui all'art. 28 ter (tra cui quelle innanzi esaminate di cui alle lett. a) e c).

Seguendo questo indirizzo, l'adozione o meno della procedura accelerata avrebbe, dunque, effetto esclusivamente ai fini della riduzione del termine per impugnare⁴ ai sensi dell'art. 35 bis, comma 2, 2-bis, 2ter, come da modifiche apportate da ultimo dal DL 145/24 conv. con mod. dalla L. 187/24 , ma sarebbe del tutto ininfluenza in relazione all'art. 35 bis co.3 con riguardo all'esclusione della sospensione automatica dopo la proposizione del ricorso giurisdizionale, ben potendo la Commissione territoriale adottare un provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza anche all'esito di una procedura ordinaria (con esclusione dei casi in cui la manifesta infondatezza sia dichiarata ai sensi dell'art. 28 ter lett. b) , in cui si ritiene che debba in ogni caso essere applicata la procedura accelerata).

A tale ultimo proposito, si deve richiamare l'art. 35 bis, terzo comma, che come innanzi accennato-, nel prevedere i casi di deroga al principio di sospensione automatica in pendenza del termine per impugnare, distingue l'ipotesi di «*rigetto per manifesta*

³ Nello stesso senso, si veda Tribunale Trieste, decreto del ... 2023, secondo cui: “*ritenuto non rilevante il superamento dei termini imposti dalla legge per le procedure accelerate, rilevato dalla difesa di parte ricorrente, in quanto per le ipotesi di manifesta infondatezza con la riforma dettata dal D.lgs. n. 113 del 2018 (che ha introdotto l'art. 28 ter) l'adozione della procedura accelerata non è più imposta dalla legge; infatti, in forza del richiamo operato dall'art. 32, co. 1, lett. b-bis), d.lgs. n. 25/2008 all'art. 28-ter, piuttosto che all'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008, come era previsto prima dell'adozione del d.l. n. 113/2018, si può ritenere che la Commissione territoriale possa adottare una decisione di manifesta infondatezza indipendentemente dall'applicazione al caso concreto della procedura accelerata, ma anche nell'ambito di una procedura ordinaria in cui la manifesta infondatezza della domanda sia emersa a seguito di audizione – come nel caso di specie -, con la conseguenza che non tutte le domande dichiarate manifestamente infondate ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. b bis) sono adottate all'esito di una procedura accelerata; la distinzione tra le due ipotesi è di fondamentale importanza, in quanto soltanto le decisioni di manifesta infondatezza adottate a seguito dell'applicazione della procedura accelerata prevista dall'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008 sottostanno al regime del dimezzamento dei termini per la formulazione del ricorso giurisdizionale, in forza del richiamo operato dall'art. 35-bis, co. 2, ultimo periodo, mentre l'art. 35-bis, co. 3, lett. c), esclude l'efficacia sospensiva automatica della presentazione del ricorso in tutte le ipotesi di domanda manifestamente infondata, indipendentemente dal fatto che sia stata o meno adottata all'esito di una procedura accelerata;”.*

⁴ In questo senso, si veda Corte di cassazione Sez. 1, Ordinanza n. 23021 del 21/10/2020; Sez. 1, Ordinanza n. 6745 del 10/03/2021; Sez. 2, Ordinanza n. 18518 del 2021

infondatezza», di cui alla lettera c) -che richiama l'art. 28 ter-, dall'ipotesi dei soggetti provenienti da un paese di origine sicuro, di cui alla lettera d) -che richiama l'art. 28 bis co. 2 lett. c)-.

Prima facie, sembrerebbe che, poiché la provenienza da paese di origine sicuro è una delle ipotesi di «*rigetto per manifesta infondatezza*» (art. 28 ter lett.b)), entrambe le lettere - c) e d) dell'art. 35 bis, comma 3- richiamino la stessa fattispecie della provenienza da paese di origine sicuro, costituendo una mera ripetizione.

La differenza fra le due ipotesi contemplate alla lettera c) e d) del comma 3 dell'art. 35 bis risiede, invero, nel fatto che nella prima ipotesi (lett. c) la norma richiama «*il provvedimento*» - e cioè la **decisione**- di rigetto per manifesta infondatezza di cui all'art. 32 d.lgs. 25/08, avente ad oggetto proprio la tipologia dei provvedimenti decisori che la Commissione territoriale può adottare in ordine alle domande di protezione internazionale. Diversamente, la lett. d), richiamando non la “decisione” ma il provvedimento adottato «*nei confronti dei soggetti di cui all'art. 28 bis*» (co.2, lett.c)), articolo che disciplina proprio la procedura accelerata, evoca, facendo riferimento ai soggetti provenienti da paese di origine sicuro la cui domanda sia stata decisa con la **procedura** di cui all'art. 28 bis, co. 2 lett. c), non il provvedimento, bensì la procedura adottata⁵. In sintesi, la necessità della procedura accelerata, ai fini della deroga al principio della sospensione automatica, si deduce dal richiamo che l'art. 35 bis co. 3, lett. d) fa alle disposizioni di cui all'art. 28 bis, rubricato proprio «*Procedure accelerate*».

Ne consegue, secondo questo indirizzo, che, mentre la manifesta infondatezza ex art. 32, co. 1 lett b-bis), che richiama l'art. 28 ter d.lgs.25/08, può essere dichiarata senza previa adozione della procedura accelerata ed in ogni caso non si applica la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva del rigetto, nei casi di manifesta infondatezza per provenienza da paese di origine sicuro, la lettera d), richiamando espressamente l'art. 28 bis, co. 2 lett. c), richiederebbe in ogni caso, ai fini dell'operatività della deroga al principio di sospensione automatica, la corretta adozione della procedura accelerata, costituendo un'eccezione rispetto alla lettera c).

Questa interpretazione ha il pregio di conferire un senso alla disposizione di cui all'art. 35 bis co. 3 lett.d), ed appare in linea con i canoni esegetici (si veda art. 1367 c.c.), secondo cui, in caso di dubbio, le norme devono essere interpretate nel senso in cui possono avere un qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno.

Inoltre, “*tale distinzione appare d'altra parte coerente con la specifica natura dei procedimenti per soggetti provenienti da paese sicuro, dove il presupposto (la provenienza dal detto paese) precede l'accertamento ed è facilmente apprezzabile dal Presidente della Commissione territoriale, mentre gli altri presupposti di manifesta infondatezza, ad es. la mancata allegazione di fatti attinenti alla protezione internazionale (art. 28 ter lettera a)) o la incoerenza e contraddittorietà delle dichiarazioni (art. 28 ter lettera c)), divengono sovente percepibili solo all'esito dell'audizione.*” (così, Tribunale di Bologna, ord. emessa l'11/06/2023 nel procedimento r.g. 5751/2023).

E' evidente che, in mancanza dell'applicazione di una corretta procedura accelerata, in caso di manifesta infondatezza per provenienza da paese di origine sicuro, la Commissione potrà ugualmente adottare una decisione di manifesta infondatezza, ma si applicherà il principio della sospensione automatica secondo la regola generale.

⁵ A tale riguardo il Tribunale di Firenze, nel decreto 10 maggio 2023, rileva che «*la formulazione della lettera d) del menzionato art. 35bis, richiama i “soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere c)” i quali non sono semplicemente i richiedenti provenienti da un Paese designato di origine sicura (presi in considerazione dall'art. 2 bis del D.lgs 25 del 2008) bensì coloro i quali si provengono da un Paese designato di origine sicura e nei cui confronti è stata anche attivata la procedura di cui all'art. 28 bis, cioè quella c.d. accelerata*».

5. Conclusioni

5.1 In conclusione, secondo quest'ultimo orientamento, il legislatore italiano, con le modifiche apportate con il DL 113/18 all'art. 28 bis e con l'introduzione dell'art. 28 ter d.lgs. 25/08, ha dato attuazione all'art. 32, par. 2 della Direttiva UE 32/2013 ed all'art. 46 par. 6, nella parte in cui si deroga al principio della sospensione automatica del provvedimento amministrativo in caso di ricorso giurisdizionale e di pendenza del termine per impugnare, qualora l'autorità amministrativa abbia adottato una decisione di manifesta infondatezza, indipendentemente dal tipo di procedura applicata (ordinaria o accelerata), escludendo da tale deroga l'ipotesi di manifesta infondatezza per i soggetti provenienti da paese sicuro, in cui la deroga produce effetti solo in caso di corretta applicazione della procedura accelerata.

Resta ferma la necessità della corretta applicazione della procedura accelerata, per tutte le decisioni di manifesta infondatezza, ai fini dell'applicazione dei termini ridotti per impugnare, in forza del riferimento dell'art. 35 bis co. 2, 2-bis, 2.ter (come da ultimo modificati) al tipo di procedura applicata, con espresso richiamo all'art. 28 bis d.lgs. 25/08.

5.2 Secondo l'altro orientamento, invece, il richiamo dell'art. 28 bis co. 2 lett. d) alle ipotesi di domanda manifestamente infondata di cui all'art. 28 ter implicherebbe, in ogni caso di manifesta infondatezza, la necessità di applicare la procedura accelerata non solo ai fini della riduzione del termine per impugnare, ma anche per potersi derogare all'effetto sospensivo automatico in caso di ricorso giurisdizionale (ed in pendenza del termine per proporlo).

Così esposte in dettaglio, come previsto dall'art. 363 *bis* c.p.c., le diverse interpretazioni seguite dalla giurisprudenza di merito, parrebbe sussistere la necessità di un intervento chiarificatore della Suprema Corte, necessario per la giurisprudenza ed anche per la stessa Amministrazione.

Ai sensi dell'art. 363 *bis*, comma 2 c.p.c., la procedura relativa alla domanda di sospensione ex 35 *bis*, comma 4, d.lgs. 25/08 va necessariamente sospesa sino alla riassunzione dopo la decisione della Corte di cassazione, con contestuale conseguente sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

P.Q.M.

PROPONE rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 363 *bis* c.p.c. sul seguente quesito:

se i provvedimenti di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28 ter, D.Lgs. n. 25/2008, con esclusione del caso di cui alla lettera b) di tale articolo, adottati dalla Commissione territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale senza disporre ed applicare la procedura accelerata di cui all'art. 28 bis D.Lgs. n. 25/2008, ricadano o meno nell'ipotesi di deroga al principio di sospensione automatica di cui all'art. 35 bis, comma 3, lettera c), D.Lgs. n. 25/2008.

DISPONE, nelle more, la sospensione del giudizio sulla domanda di sospensione ai sensi dell'art. 35 *bis*, comma 4 D.Lgs. n. 25/2008 e la contestuale conseguente sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 13.5.2025

Il Giudice designato
Cristina Correale