

R.G. 4970/2024

TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE

Sezione Protezione Internazionale

Il Tribunale in composizione collegiale, nella persona dei seguenti magistrati

Dott. Luca Minniti Presidente rel.est.

Dott. Barbara Fabbrini Giudice

Dott. Umberto Castagnini Giudice

Nel procedimento promosso da:

, con il patrocinio dell'avv. KIPER CAROLIN

RICORRENTE

contro

**MINISTERO DELL'INTERNO (C.F. 97149560589) COMMISSIONE TERRITORIALE
PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE**

RESISTENTE

all'esito della camera di consiglio del 8.5.24 ha emesso il seguente

DECRETO

con ricorso depositato in data 26/04/2024 il ricorrente ha impugnato il provvedimento emesso dal Ministero dell'Interno - Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale contestualmente proponendo istanza di sospensiva dell'efficacia del diniego.

Il Collegio osserva preliminarmente che nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale la proposizione del ricorso giudiziale avverso il provvedimento della Commissione Territoriale sospende l'efficacia esecutiva di quest'ultimo tranne che nei casi elencati dall'art. 35bis comma 3 del D.lgs 25/2008.

Ciò avviene in particolare quando il ricorso è proposto: a) *da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;* b) *avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale;* c) *avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis);* d) *avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere c) ed e).;* d-bis) *avverso il provvedimento relativo alla domanda di cui all'articolo 28-bis, comma 1, lettera b)”*

Nel caso in esame la commissione ha adottato un provvedimento “*per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis*”, sicché occorre chiedersi se l’adozione di un provvedimento con un siffatto dispositivo sia sufficiente affinché possa dirsi non operante la regola generale dell’effetto sospensivo automatico derivante dalla proposizione del ricorso.

Si deve al riguardo osservare, che l’art. 32 D.lgs 25/2008 comma 1 lettera b-bis, richiamato dalla norma citata, a sua volta, richiama le ipotesi di cui all'articolo 28-ter del medesimo decreto legislativo cioè la norma che elenca i casi in cui può essere dichiarata manifestamente infondata la domanda di protezione internazionale. Tra di essi – per ciò che afferisce al caso di specie – vi sono le ipotesi di cui alle lettere: “*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*”; e “*b) il richiedente proviene da un Paese designato di origine sicuro ai sensi dell'articolo 2-bis*”.

Ciò posto 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*”.

Ciò premesso occorre chiedersi quali conseguenze siano connesse al superamento dei termini stringenti della procedura accelerata da parte dell’Amministrazione e se l’adozione di un provvedimento di “*manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis*” in

violazione dei termini della procedura accelerata determini o meno la sospensione automatica del provvedimento impugnato.

Questo collegio ritiene che nel momento in cui l'Amministrazione intenda procedere ad una valutazione di "manifesta infondatezza" ella sia onerata al rispetto dei termini della procedura accelerata.

In altre parole, il rispetto della tempistica prevista dal comma 2 dell'art. 28 bis condiziona, per tutte le decisioni di manifesta infondatezza (stante il generico richiamo all'art. 28 ter contenuto nella norma), la applicabilità della deroga all'effetto sospensivo automatico della efficacia esecutiva del provvedimento impugnato determinato dalla proposizione del ricorso giudiziale.

Questo perché – seguendo il consolidato orientamento della Suprema Corte - "*La decisione di manifesta infondatezza della domanda può ritenersi adottata sulla base di una "procedura accelerata" ex art. 28 bis d. l.gs. n. 25 del 2008 (nella formulazione vigente prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2020, convertito con modifiche in l. n. 173 del 2020), solamente quando il presidente della C.T, a seguito della trasmissione degli atti da parte della questura, abbia deciso in tal senso e l'iter processuale abbia rispettato i termini di cui all'art. 28 bis, c. 1, previsti per l'audizione del richiedente e per l'adozione della decisione finale, non potendo la qualificazione peculiare della procedura come "accelerata" discendere dalla mera formula di manifesta infondatezza contenuta nel provvedimento di rigetto della C.T. Conseguentemente, solo nel primo caso sarà applicabile il termine dimezzato di quindici giorni per l'impugnazione del provvedimento della Commissione territoriale previsto dall'art. 28 bis c. 3 del d.lgs. citato, dovendosi applicare in tutti gli altri casi il termine ordinario, pena la violazione del diritto di difesa del richiedente, che ha il diritto di conoscere preventivamente il modello procedimentale con il quale verrà esaminata la sua domanda (Cfr. Cass. sez I civ. 7520/2020, 25 marzo 2020, Cass. Sez. 1 - , Ordinanza n. 6745 del 10/03/2021, Cass. sez. II Civile, ordinanza 19 febbraio – 30 giugno 2021, n. 18518 ed ancora Cass Civile Sent. Sez. 1 Num. 36677 Anno 2022).*

Questo principio di diritto, sebbene espresso con riferimento all'abbreviazione del termine per impugnare, non può che essere applicato anche in relazione alla diversa previsione della deroga alla regola dell'effetto sospensivo del ricorso verso il provvedimento di diniego.

Senza che a ciò rilevi quanto osservato dalla CT circa la natura non perentoria ma ordinatoria dei termini della procedura amministrativa accelerata, poiché il provvedimento di manifesta infondatezza emesso dalla Commissione in violazione dei termini della procedura accelerata è sicuramente valido ma risulta essere stato emesso secondo le regole della procedura ordinaria, con la conseguenza che tali regole debbono essere integralmente applicate, ivi compresa quella – generale - relativa all'effetto sospensivo automatico derivante dalla proposizione del ricorso.

Tale soluzione è anche coerente con una interpretazione comunitariamente orientata della disciplina contenuta nel D.Lgs 25/2008.

In specie si deve evidenziare come nel “considerando 25” della direttiva 2013/32 UE (direttiva procedure), si legge esplicitamente che *“Ai fini di una corretta individuazione delle persone bisognose di protezione in quanto rifugiati a norma dell’articolo 1 della convenzione di Ginevra ovvero persone ammissibili alla protezione sussidiaria, è opportuno che ciascun richiedente abbia un accesso effettivo alle procedure, l’opportunità di cooperare e comunicare correttamente con le autorità competenti per presentare gli elementi rilevanti della sua situazione, nonché disponga di sufficienti garanzie procedurali per far valere i propri diritti in ciascuna fase della procedura. Inoltre, è opportuno che la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale contempli di norma per il richiedente almeno: il diritto di rimanere in attesa della decisione dell’autorità accertante; e che nel considerando 30 che “Qualora un sostegno adeguato non possa essere fornito a un richiedente che necessita di garanzie procedurali speciali nell’ambito di procedure accelerate o di frontiera, tale richiedente dovrebbe essere esonerato da tali procedure. L’esigenza di garanzie procedurali particolari che potrebbero evitare l’applicazione di procedure accelerate o di frontiera dovrebbero significare altresì che al richiedente siano fornite garanzie supplementari nei casi in cui il suo ricorso non abbia un effetto sospensivo automatico, al fine di renderlo effettivo in circostanze specifiche”.*

Dalla lettura delle premesse sopra citate emergono due principi di carattere generale che devono guidare il giudice nell’interpretazione della normativa nazionale.

In primo luogo, è necessario che *“ciascun richiedente abbia un accesso effettivo alle procedure”*; affinché ciò si realizzi il richiedente deve poter essere messo in condizione di *“cooperare e comunicare correttamente con le autorità competenti”* e deve poter disporre *“di sufficienti garanzie procedurali per far valere i propri diritti in ciascuna fase della procedura”*.

In secondo luogo, al richiedente debbono essere fornite *“garanzie supplementari nei casi in cui il suo ricorso non abbia un effetto sospensivo automatico”*.

Vero è che anche nella stessa direttiva 2013/32 UE è prevista una deroga al principio generale contenuto nell’art. 46, punto 5 (secondo cui *“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”*) dato che è concesso agli stati membri di *“prevedere che una procedura d’esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito”* ove è *“un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d’ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro”*, ma è anche parimenti vero

che in dette procedure - dove l'effetto sospensivo non è automatico - devono trovare applicazione rigorosa i principi e soprattutto devono essere riconosciute garanzie supplementari al richiedente, prima tra tutte quella di sapere in anticipo i modi ed i tempi di definizione della sua domanda.

Pertanto, al fine di consentire un corretto esplicarsi del diritto di difesa del richiedente (garantito dall'art. 24 Cost) e di consentirgli un effettivo accesso alle procedure (che si lega anche al principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui all'Art. 6 Cedu) qualora la Commissione territoriale intenda dichiarare manifestamente infondata una domanda di protezione internazionale il presidente della C.T, a seguito della trasmissione degli atti da parte della questura, deve rispettare i termini di cui all'art. 28 bis, c. 2, previsti tanto per l'audizione del richiedente quanto per l'adozione della decisione finale; e qualora ciò non avvenga deve ritenersi che la decisione di “*manifesta infondatezza*” non sia stata correttamente adottata con la conseguenza che a detto provvedimento debbano applicarsi le regole ordinarie e non quelle speciali, prima tra tutte quella relativa all'effetto sospensivo automatico dell'efficacia esecutiva del provvedimento derivante dalla proposizione del ricorso giudiziale.

Tale soluzione, del resto, era già stata sposata dalla prevalente giurisprudenza nel sistema previgente alla riforma del 2018. Al riguardo si era infatti precisato 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. Questo perché 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 (cfr. Corte d'Appello di Napoli, sent. n. 2963 del 27.06.2017).

Tale conclusione deve essere ribadita anche alla luce delle modifiche normative *medio tempore* intervenute.

Deve infatti evidenziarsi come prima delle modifiche del 2018 il nostro ordinamento conosceva solo una ipotesi di rigetto per manifesta infondatezza – disciplinata all'interno della norma che disciplinava anche i modi ed i tempi delle procedure accelerate cioè l'art. 28 bis comma 2 l. a) – cioè quando il richiedente sollevava “*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*” ed in tale ipotesi veniva previsto l'utilizzo della procedura accelerata proprio dallo stesso art. 28 bis che ne disciplinava le tempistiche.

Proprio lo stretto legame esistente tra l'ipotesi di manifesta infondatezza e la procedura accelerata – testimoniata dal fatto che l'unica fattispecie *de qua* era inserita all'interno della disciplina delle procedure accelerate – aveva portato la giurisprudenza di merito a ritenere che una decisione con un simile dispositivo poteva essere adottata solo qualora si fosse rispettata la procedura speciale prevista.

Sul punto, poi, è intervenuto il D.L. n.113/2018 il quale ha introdotto nel nostro ordinamento l'art. 28ter che ha avuto l'effetto di ampliare il novero dei casi di rigetto della domanda per manifesta infondatezza introducendo altre 6 ipotesi accanto a quella originariamente prevista dal vecchio art. 28bis comma 2 lettera a).

Non solo, il suddetto decreto-legge ha anche modificato l'art. 28 bis inserendo la nuova lettera a del comma 2: infatti – in luogo della vecchia ed unica ipotesi di rigetto per manifesta infondatezza – era stato previsto che la Commissione seguisse la procedura accelerata quando *“il richiedente rientra in una delle ipotesi previste dall'art. 28 ter”*.

Ciò premesso deve evidenziarsi come dette modifiche non abbiano fatto venir meno lo stretto legame esistente tra le ipotesi di manifesta infondatezza e le procedure accelerate dato che in tutte le nuove ipotesi introdotte dalla novella del 2018 - e ora collocate in una norma apposita che le elenca – è prevista l'applicazione della procedura di cui all'art. 28 bis. L'effetto della novella del 2018 è stato quindi solo quello di aumentare il numero di casi di “manifesta infondatezza” prevedendo una norma apposita che li contempra.

Ciò è ulteriormente avvalorato dalla formulazione letterale dell'attuale testo dell'art. 28 bis comma 2 – come modificato dal D.L.130/2020 - laddove si prevede che *“La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e decide entro i successivi due giorni (...) nel caso di domanda manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28 ter”*.

E' quindi proprio dal dato testuale che si ricava l'obbligo per l'Amministrazione di scegliere in modo preventivo quale procedura intende seguire; altrimenti non avrebbe alcun senso inserire il richiamo all'art. 28 ter all'interno dei casi di procedura accelerata.

Del resto, si ribadisce, tale conclusione è coerente con i principi comunitari e costituzionali in precedenza menzionati: il richiedente deve avere un accesso effettivo alle procedure già in sede amministrativa, conoscendo prima i tempi ed i modi della decisione, pena un insanabile *vulnus* al suo diritto di difesa.

Infine è bene osservare che una diversa interpretazione determinando un allargamento dei casi di mancata sospensiva automatica dell'efficacia esecutiva della decisione per effetto della

proposizione del ricorso giudiziale si porrebbe in contrasto con un altro principio comunitario cioè quello secondo cui *“è opportuno che la procedura di esame di una domanda di protezione internazionale contenga di norma per il richiedente almeno: il diritto di rimanere in attesa della decisione dell'autorità accertante”* (cfr. Considerando della direttiva procedure)

Ciò posto, nel caso di specie risulta che la decisione di “manifesta infondatezza” non sia stata adottata nel rispetto dei termini della procedura accelerata in quanto la manifestazione della volontà di presentare la domanda è stata comunicata il 28.11.23 via pec e la decisione è stata adottata il 28.3.24

Ritenuto, pertanto, che l'impugnazione del provvedimento de quo, adottato all'esito di una procedura ordinaria, comporti l'operatività della sospensione automatica ex art. 35 bis, comma 3, primo periodo, d.lgs. 25/2008, a nulla rilevando il dispositivo adottato per le motivazioni sopra enunciate.

P.Q.M.

Il Tribunale così dispone:

1. Dichiarare che il provvedimento impugnato deve considerarsi automaticamente sospeso per effetto della proposizione del ricorso e per tutta la durata del procedimento,
2. Disporre che il presente decreto venga notificato a cura della Cancelleria unitamente al ricorso introduttivo contenente l'istanza sospensiva al Ministero dell'Interno;
3. Avvisa che nel termine di 5 gg decorrenti dalla notifica le parti possono depositare note difensive e che nel termine di ulteriori 5 gg - decorrenti dalla scadenza del termine di cui sopra - le parti possono depositare note di replica.

Si comunichi a parte ricorrente e al PM.

Firenze, così deciso nella camera di consiglio del 08/05/2024

Il Presidente rel. est.

Dott. Luca Minniti