R.G. 10437/2022

TRIBUNALE ORDINARIO di FIRENZE

Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE

Il Tribunale in composizione collegiale, nella persona dei seguenti magistrati

Dott. Luca Minniti	Presidente
Dott.ssa Barbara Fabbrini	Giudice rel.est.
Dott. Umberto Castagnini	Giudice

Nel procedimento promosso da:

[redacted], con il patrocinio dell'avv. [redacted]

RICORRENTE

contro

[redacted]

RESISTENTE

All'esito della camera di consiglio del 31/01/2024 , su relazione della dott.ssa Barbara Fabbrini, ha pronunciato il seguente

DECRETO

premesso che con ricorso depositato in data 27/09/2022 il ricorrente ha impugnato il provvedimento emesso dal Ministero dell'Interno - Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Firenze, sezione di Livorno notificato in data 09/09/2022, contestualmente proponendo istanza di sospensiva dell'efficacia del diniego;

rilevato che la decisione di rigetto nel merito della domanda di protezione internazionale del richiedente, nato in Marocco, è stata adottata dalla Commissione territoriale, come si legge

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b7701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

nell'impugnato provvedimento, a seguito di attivazione della procedura accelerata ex art. 28-*bis* d.lgs 25/2008 e con pronuncia di manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 28-*ter* co.1 lett. a) e b);

premesso altresì che questo Tribunale esaminava la domanda di sospensiva proposta nel ricorso rigettando la richiesta con provvedimento del 9.11.2022;

premesso infine che la difesa ricorrente reiterava, in data 11.1.2024, la richiesta di sospensiva sottolineando per la prima volta la tardività della pronuncia della Commissione territoriale rispetto alla domanda di protezione internazionale del ricorrente espressa con lettera del legale del ricorrente inviata via PEC alla Questura competente;

osserva

Occorre in via preliminare dettagliare il quadro degli eventi sul quale la difesa ricorrente motiva la richiesta di sospensiva per tardività della decisione della Commissione territoriale rispetto alla richiesta di protezione internazionale avanzata dal ricorrente.

La decisione della Commissione territoriale di rigetto è stata emessa in data **5 maggio 2022**, a fronte di una domanda di protezione internazionale concretamente formalizzata presso la Questura di Livorno in data **28 aprile 2022** (come si evince dal C3 prodotto in atti). Rispetto a tale ultima data la decisione della Commissione del 5 maggio 2022 risulterebbe quindi certamente tempestiva ai sensi dell'art. 28-*bis* comma 2 del d.lgs. 25/2008.

La difesa del ricorrente tuttavia, con la nuova istanza di sospensiva, oggi all'esame di questo Collegio, deduce come in realtà il *dies a quo* rispetto al quale si debbono conteggiare i 9 gironi (7+2) del termine per l'esame delle domande di protezione sottoposte a cd. della procedura accelerata, ai sensi dell'articolato sopra menzionato, debba nel caso di specie retrodatarsi al 2 febbraio 2022.

In tale data il difensore del ricorrente inviava formale PEC alla Questura di Livorno con la quale non si limitava a chiedere un appuntamento per formalizzare la richiesta di protezione internazionale, ma con cui si inoltrava una lettera firmata congiuntamente dal ricorrente dall'avvocato difensore, nella quale il ricorrente in modo compiuto esplicitava l'intenzione di chiedere protezione internazionale; nella lettera inoltre si descrivevano sommariamente le motivazioni per le quali il richiedente era stato costretto a migrare, veniva nominato il difensore ai fini del procedimento innanzi alla Questura, si comunicava l'elezione di domicilio per ogni comunicazione e necessità presso il domicilio PEC dell'avvocato incaricato ed infine si produce documentazione.

Quanto alla successione degli eventi inoltre la difesa ricorrente rileva che:

- in data **2.2.2022** veniva inoltrata formalmente via PEC la predetta richiesta appena descritta (doc. 3 dell'istanza);
- in data **17.02.2022** il difensore provvedeva a sollecitare riscontro, sempre tramite PEC (doc. 4 dell'istanza);
- **In data 21.03.2022,** la Questura di Livorno rispondeva per scritto e fissava appuntamento per il **24.03.2022,** poi rinviato d'ufficio al **06.04.2022** (doc. 5 dell'istanza)**;**
- Successivamente l'appuntamento era rinviato altre tre volte **(al 12.04.2022, al 20.04.2022 e al 28.04.2022);**
- **il 28.04.2022** il ricorrente riusciva finalmente a formalizzare la domanda già inoltrata a mezzo PEC il 02.02.2022, ricevendo la relativa attestazione.

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

Ciò premesso si rileva come il caso di specie richieda nella sostanza di verificare ed individuare quanto segue:

1) se sussista una particolare forma giuridica per la manifestazione di volontà del richiedente asilo;
2) se può dirsi valida espressione di volontà di richiesta di protezione internazionale, quella formalizzata tramite invio di una lettera di un legale, firmata dal ricorrente, ed inoltrata via PEC alla questura competente;
3) che significato attribuire all'espressione "*la Questura provvede senza ritardo alla trasmissione delle documentazione necessaria alla Commissione territoriale*" indicata dall'art. 28 *bis* comma 2 del d.lgs. 25/2008 per le procedure cd. accelerate;
4) quale sia il momento a partire dal quale debbono calcolarsi i termini della cd. procedura accelerata indicati dall'art. 28 *bis* comma 2 del d.lgs. 25/2008 nel caso di trasmissione via PEC di una domanda di protezione internazionale come nel caso di specie;
5) quale sia la conseguenza nelle cd. procedure accelerate della violazione dei termini ivi previsti.

Circa il quadro della normativa di riferimento, merita in primo premettere e ricordare che:

- il considerando n. 27 della Direttiva 2013/32/UE (c.d. Direttiva procedure) prevede che "*considerato che i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempiere gli obblighi e godere dei diritti e conformemente alla presente direttiva e alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale… tali persone sono richiedenti protezione internazionale*"

- ai sensi dell'art. 6 par. 1 della medesima Direttiva "*Quando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda"*. Il successivo par. 5 prevede la possibilità di prorogare di 10 giorni tale termine quando l'elevato numero di domande non consenta di rispettarlo.

- Analoghe disposizioni sono dettate dall'art. 26 d.lgs. 25/2008, il quale prevede che la questura ricevuta la richiesta di protezione internazionale redige il verbale delle dichiarazioni del richiedente su appositi modelli (C3) e quanto alle tempistiche che il verbale è redatto entro 3 gg lavorativi dalla manifestazione di volontà del ricorrente (6 per le procedure di frontiera), prorogabili a 10 gg in caso di arrivi consistenti e ravvicinati.

- ai sensi dell'art. 3 D.P.R. 21/2015 "*la volontà di chiedere la protezione internazionale … può essere espressa dal cittadino straniero anche in forma orale*";

- ai sensi dell'articolo dall'art. 28 *bis* comma 2 del d.lgs. 25/2008 per le procedure cd. accelerate, la Commissione territoriale ricevuta la documentazione dalla Questura provvede all'audizione del richiedente entro 7 gg e alla decisione nei successivi due gg.

In merito alla questione indicata al primo punto, si può certamente desumere dal quadro di riferimento normativo sopra indicato come non esista una procedura che possa dirsi "formale" al fine di rendere legittima la richiesta di protezione internazionale, ma al contrario che appare sufficiente che la volontà del richiedente protezione sia espressa in modo chiaro.

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b7701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

La libertà delle forme come principio di estrema tutela di un diritto personale fondamentale, quale è il diritto alla protezione internazionale, portano a ritenere che anche una dichiarazione in forma orale, purché chiara ed espressa ad organi competenti a raccoglierla, sia idonea manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale.

La Corte di Cassazione ha del resto già chiarito, con sentenza del 17 settembre 2020, n. 21910, come il cittadino straniero debba essere considerato "richiedente protezione internazionale" nel momento in cui manifesta in qualsiasi modo la volontà di chiedere protezione, come stabilito dalla normativa interna ed europea.

Precisa la Corte nella precitata sentenza come "*...lo stesso art. 2, primo comma, lett. a, del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (recanti norme di Attuazione della direttiva 2013/33/UE, in relazione all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), ha espressamente definito "richiedente protezione internazionale o richiedente" lo straniero che "ha presentato domanda di protezione internazionale su cui non è stata ancora adottata una decisione definitiva ovvero ha manifestato la volontà di chiedere tale protezione"; e l'art. 1 del medesimo testo normativo ha specificato, al secondo comma, che "Le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale". Ciò depone nel senso che lo statuto protettivo previsto dall'ordinamento in favore del richiedente protezione si radica già nel momento precedente a quello della formale presentazione della domanda di riconoscimento della invocata protezione internazionale innanzi alla Commissione territoriale e alla Sezione specializzata costituita nei tribunali distrettuali, e cioè nel momento dell'effettiva manifestazione di volontà del richiedente asilo di avanzare la domanda protettiva sopra ricordata*" .

Sottolinea infine la Corte come per la manifestazione della volontà del richiedente protezione non sia in realtà richiesta alcun obbligo procedurale o formale "*L'assenza di alcuna formalità nella proposizione della istanza e di alcun obbligo della allegazione di documentazione a sostegno, determinano nell'Autorità esaminante l'obbligo di svolgere un ruolo attivo nella istruzione della domanda, essendo chiare, in tal senso, le previsioni del D.P.R. 303 del 2004 e dei vigenti D.Lgs. n. 251 del 2007 e D.Lgs. n. 25 del 2008 e D. n. 159 del 2008".*

La procedimentalizzazione quindi di un *iter* per formalizzare le richieste di protezione internazionale, così come la scissione tra momento in cui si manifesta la volontà di chiedere protezione e quella in cui tale volontà è formalizzata innanzi alla Questura, prevista dall'art. 26 del d.lgs 25/2008, devono considerarsi un beneficio che la legge ha stabilito per una maggiore tutela del richiedente asilo, più che a presidio di un ordinato e corretto agire della Pubblica amministrazione.

Chiarito pertanto che il momento in cui si è manifestata la volontà del richiedente protezione internazionale non coincide sempre e necessariamente con la formalizzazione innanzi al funzionario della questura e alla redazione dei relativi moduli (con il rilascio dell'attestazione della presentazione di tale domanda, cd. modello C3), occorre verificare se possa dirsi validamente espressa una richiesta di protezione internazionale operata, come nel caso di specie, con la lettera trasmessa via PEC alla questura competente e se possa affermarsi che la PEC sia mezzo di trasmissione sia idoneo a far scattare i successivi obblighi da parte dell'Amministrazione relativi alla procedimentalizzazione dell'iter della domanda.

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b7701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

Il Collegio ritiene che non ogni richiesta di appuntamento alla questura competente possa dirsi valida manifestazione di volontà del richiedente asilo; ad es. non potranno esserlo le prenotazioni effettuate con i sistemi di vari portali telematici in uso presso molte questure italiane.

Ciò sia perché la dichiarazione di protezione internazionale deve pervenire da un soggetto che possa dirsi individuato o individuabile, sia perché la stessa, pur se espressa in libera forma deve contenere gli elementi minimi per poter comprendere i fatti e le ragioni che spingono il cittadino straniero a migrare dal suo paese e i timori che verrebbe a subire in caso di rimpatrio.

Certamente può dirsi invece valida una dichiarazione espressa ai pubblici ufficiali anche in sede diversa rispetto a quella resa per le formalità del verbale C3, quale ad es. la dichiarazione in sede di identificazione alla frontiera o in sede di elezione di domicilio.

Infine può ritenersi valida una dichiarazione resa ad un legale, sottoscritta dal richiedente, e dal legale trasmessa o consegnata alle questure competenti, anche per la particolare qualifica che riveste l'avvocato, specie se il richiedente asilo abbia ad egli conferito espresso mandato di seguirlo per l'iter burocratico della domanda di protezione internazionale.

In merito alle modalità con cui si possa far pervenire a conoscenza della questura competente la volontà di un cittadino straniero di richiedere protezione internazionale, ritiene il Collegio che certamente possa dirsi valido strumento la trasmissione mediante posta elettronica certificata.

La Posta elettronica certificata è infatti mezzo giuridicamente valido per portare a conoscenza di altri un determinato contenuto, può essere definita come un sistema informatico abilitato a inviare e ricevere e-mail che hanno validità giuridica, ed è equiparata in tutto e per tutto per legge – art. 48 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 – a una raccomandata con ricevuta di ritorno.

Proprio la fattispecie all'attenzione della Suprema Corte nella sentenza n. 21920/2020 traeva origine da un caso di impugnazione di provvedimento di espulsione del giudice di pace di Palermo, che aveva ritenuto non correttamente formalizzata la domanda di protezione internazionale perché effettuata solo inviando una PEC, senza completare l'iter di formalizzazione della stessa innanzi alla questura.

Sono molte poi le pronunce delle corti di merito sul punto, tra cui si ricorda tribunale di Genova, che ordinanza n. 5763 dell'11/12/2020, ha annullato il decreto di espulsione adottato nei confronti di un cittadino straniero che aveva manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale a mezzo pec, ma che era stato raggiunto dal provvedimento ablativo prima della formalizzazione, considerando valido strumento per manifestare la volontà di protezione internazionale l'invio tramite PEC.

Quanto infine all'individuazione di precisi obblighi da parte degli organi compenti per la legge italiana alla procedimentalizzazione dell'iter di richiesta asilo una volta avuto contezza della domanda di un richiedente asilo, se ne possono individuare due fondamentali:

a) uno previsto dall'art. 26 del d.lgs 25/2008 sopra ricordato, che prevede appunto la formalizzazione entro 3 gg lavorativi (prorogabile al massimo a 10 gg) della domanda del richiedente stendono un verbale e raccogliendo documentazione idonea.
b) uno relativo alla trasmissione urgente, "senza ritardo", alla Commissione territoriale stabilito per le procedure cd. accelerate dal d.lgs 25/2008, la quale provvede nei termini sempre indicati dal predetto articolo (7+2) all'audizione e decisione.

La stessa Suprema Corte nella sentenza 21910/2020 sopra richiamata, nell'affermare che la libertà delle forme di manifestazione della domanda di protezione internazionale, ricorda anche che a tale principio si collega l'immediato sorgere dello statuto protettivo per il richiedente asilo, a cui è

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b7701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

connesso il suo diritto a permanere sul solo nazionale sino a definizione delle sua richiesta, ed un dovere dell'Amministrazione di attivazione immediata per poter permettere che l'*iter* della domanda giunga a conclusione.

Si ritiene pertanto che la procedura istruttoria, individuata ai sensi dell'art. 26 d.lgs 25/2008 e sopra ricordata, sia innanzi tutto determinata nell'esclusivo interesse del ricorrente, e quindi finalizzata a permettere al ricorrente di esprimere in modo dettagliato e preciso i contorni della sua richiesta, di fornire tutta la documentazione necessaria, e ciò al fine di assicurare in modo ampio il suo diritto a vedere seriamente esaminata la domanda di protezione internazionale.

Tale procedura di istruttoria ha una previsione di durata molto ristretta (appunto 3 gg se presentata in questura, 6 nel caso di procedura frontaliere, prorogabili al massimo a 10 gg in presenza di elevato numero di domande), proprio perché l'*iter* burocratico, declinabile nelle varie legislazioni nazionali, è concepito come necessariamente celere dalla cd. direttiva procedure proprio perché finalizzato a rendere effettivo ed immediatamente operativo il sistema di tutele nazionali e sovrannazionali ad egli riconosciute (es. diritto a permanere nello stato, diritto di lavorare, diritto all'accesso del sistema sanitario ecc.). Del resto lo stesso art. 1 comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (recanti norme di Attuazione della direttiva 2013/33/UE, in relazione all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE), ha espressamente previsto che allo straniero richiedente asilo "l*e misure di accoglienza … si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale".*

I vari *iter* burocratici degli stati nazionali e le eventuali lentezze dei relativi sistemi non possono quindi tradursi in indirette forme di lesione o compressione dei diritti del richiedente asilo che ha manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale.

Ovviamente seppur vero che vi è massima libertà di forma per la richiesta dello straniero di protezione internazionale, occorre lo straniero che ha manifestato volontà di protezione nazionale deve anche poter provare che ha presentato tale e che pende la procedura di riconoscimento, proprio al fine di poter legittimamente soggiornare nello stato nazionale sino alla definizione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale e godere dei diritti e benefici di accoglienza che la singola legge nazionale gli riconosce.

Ed è anche a tale fine che viene prevista la procedura istruttoria e la recezione in moduli predisposti a livello nazionale, sempre nell'esclusivo interesse del richiedente asilo.

Circa poi le procedure cd. accelerate applicabili a casi come quello di specie, la legge impone un ulteriore termine acceleratorio, ovvero quello di trasmissione "senza ritardo" alla Commissione territoriale competente per un rapido esame della richiesta del richiedente asilo, con tempistiche fortemente contratte rispetto a quelle ordinarie previste dall'art. 27 d.lsg 25/2008.

Detto quanto sopra, appare evidente come da un lato le lentezze burocratiche dell'Amministrazione competente non possano in alcun modo ricadere in danno del richiedente asilo comprimendo i suoi diritti, dall'altro lato che le questure abbiano un obbligo di avviare una rapida istruttoria, la quale peraltro non può superare i 10 gg lavorativi. Inoltre in caso di procedure accelerate le Questure devono curare l'immediata trasmissione alla Commissione territoriale competente la domanda ricevuta e la documentazione raccolta, al fine di far esprimere entro 9 gg la Commissione stessa.

Tutto ciò premesso scendendo ad esaminare il caso di specie il Collegio osserva come dalla documentazione in atti e prodotta con la nuova istanza di sospensiva, emerga come la difesa del ri-

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

corrente abbia operato un corretto invio all'indirizzo pec della Questura di Livorno in data 2.2.2022, ricevuta in pari data dalla Questura come si desume dalla ricevuta dell'ricevuta di consegna della PEC del sistema della Questura pure allegata in atti.

Quanto al contenuto di ciò che la difesa ricorrente ha inviato alla Questura di Livorno non vi è dubbio che trattasi di chiara domanda di protezione internazionale, attesa l'indicazione degli elementi essenziali delle motivazioni della richiesta di asilo del ricorrente e considerato che la domanda è corredata da elezione di domicilio presso il proprio legale, e da rilascio di chiaro mandato ad un legale per curare la pratica di protezione ed infine con allegazione di tutta la documentazione necessaria per identificare il soggetto e per dirsi completa l'istruttoria (il ricorrente aveva allegato alla domanda anche la seguente documentazione: di0chiarazione di ospitalità, tessera sanitaria, documenti di identità ecc.). Tutti elementi questi che contribuiscono a rendere maggiormente puntuale e definita la richiesta.

Il fatto di aver conferito un mandato al legale deve peraltro essere valutato non solo come indice di serietà della volontà di richiesta di protezione internazionale, ma come fatto che avrebbe potuto e dovuto rendere più agile per la Questura procedente tenere i contatti con il richiedente asilo e procedere all'acquisizione di tutta la documentazione ritenuta necessaria a completare l'istruttoria.

In altre parole la trasmissione di chiara domanda di protezione internazionale tramite PEC di un legale, l'elezione del domicilio legale presso lo stesso, la trasmissione di idonea documentazione a corredo della domanda, sono elementi che avrebbero potuto consentire alla questura di adempiere in modo più agevole al suo dovere di "trasmettere senza ritardo" di cui all'art. 28 *bis* d.lgs 35/2008, alla Commissione territoriale al fine di provvedere a sua volta tempestivamente alla audizione e decisione relativa.

Il lasso di tempo invece trascorso tra la recezione della prima PEC del legale (2.2.2022) e la data di formalizzazione del C3 (28.4.2022) nonostante sollecito del legale, e con più di un rinvio dell'appuntamento in Questura, fa ritenere che vi sia stata un eccessivo ritardo burocratico da parte della Questura i cui effetti non possono ricadere sul ricorrente e che di fatto la domanda, non essendo stata trasmessa "senza ritardo" alla Commissione territoriale sia stata trattata come ordinaria e non accelerata.

Conclusivamente nel caso di specie può affermarsi che: 1) è stata espressa in modo compiuto la volontà del ricorrente di richiedere protezione internazionale con il documento prodotto quale doc. 3 2) è stata trasmessa in modo legalmente corretto alla PEC dell'ufficio competente della Questura la relativa domanda, facendola entrare nella sfera di conoscibilità dell'autorità competente 3) è stata espressa una volontà non solo compiuta di richiedere asilo, ma che la stessa è stata corredata da valida documentazione di identificazione ed istruttoria, 4) è stato indicato un difensore con mandato professionale, ciò assicurava alla Questura ancor più di poter procedere con rapidità e completezza alla relativa istruttoria.

Anche volendo ammettere la necessità di un formalizzazione di integrazione istruttoria da parte della Questura competente, si ritiene che tale istruttoria avrebbe dovuto comunque concludersi al più tardi entro 10 gg dalla recezione della PEC inviata in data 2.2.2022 e ricevuta in pari data dalla PEC dalla Questura competente. Cadendo i 10 gg di massimo comporto dell'istruttoria, previsti ex art. 26 d.lgs 25/2008 di sabato (12.2.2022), ed immaginando come non lavorativa per l'ufficio competente della Questura la giornata del sabato, al più tardi l'istruttoria doveva quindi chiudersi entro il 14.2.2022.

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

Da tale momento la domanda doveva essere trasmessa "*senza ritardo*" , quindi al più presto alla Commissione.

Pertanto il *dies a quo* rispetto al quale computare nel caso di specie il è da individuarsi quindi nel 14.2.2002.

Rispetto a tale data la decisione emessa dalla Commissione territoriale solo in data 5 maggio 2022 risulta tardiva.

Infatti circa la violazione dei termini delle cd. procedure accelerate è noto l'indirizzo che allo stato sta seguendo questo Tribunale, che qui di seguito si esplicita.

Si osserva come 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 provvedi-

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b7701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

mento 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,*

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b7011f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

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 consentigli 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 decisone adottata a seguito di una procedura ordinaria. Questo perché l'art. 32 d.lgs 25/08, comma 1 lett.b-

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b7701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

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 contempli.

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

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

Del resto, si ribadisce, tale conclusione è coerente con i principi comunitari e costituzionali in precedenza menzionati: il richiedente deve avere un accesso effettivo alle procedure già in sede

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea

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 contempli 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 per i motivi indicati in premessa.

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 enucleate.

P.Q.M.

Il Tribunale così dispone in merito alla domanda di sospensiva reiterata in data 10.1.2024:

1) Dichiara che il provvedimento impugnato deve considerarsi automaticamente sospeso per effetto della proposizione del ricorso e per tutta la durata del procedimento,
2) Dispone 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 ALLE PARTI ED AL PM

Firenze, così deciso alla camera di consiglio del 31/01/2024 su relazione della dott.ssa Barbara Fabbrini

Il giudice estensore

Barbara Fabbrini

Il Presidente
Dott. Luca Minniti

Firmato Da: MINNITI LUCA Emesso Da: ARUBAPEC PER CA DI FIRMA QUALIFICATA Serial#: 3037f17586df51c511f6e6b701f3c2f9
Firmato Da: FABBRINI BARBARA Emesso Da: CA DI FIRMA QUALIFICATA PER MODELLO ATE Serial#: 1e31cd4a977d13ea