

CASSAZIONE 2458/2021: QUALI SONO LE CONSEGUENZE IN CASO DI MANCATO RISPETTO DEI TERMINI DELLE PROCEDURE ACCELERATE DI VALUTAZIONE DELLA DOMANDA DI ASILO?

La [sentenza](#) in commento si segnala per l'importantissimo principio di diritto affermato dalla Corte di Cassazione in merito alle conseguenze relative al superamento ingiustificato dei termini delle procedure accelerate stabilite dall'art. 28-bis del D.lgs. 25/2008. La sentenza fa riferimento all'applicazione dell'art. 28-bis *ratione temporis*, nel senso che i fatti in causa risalgono alla prima metà del 2018, prima dell'entrata in vigore del DL 113/2018 e del DL 130/2020 che hanno apportato modifiche alla norma in questione. Nonostante ciò, non muta il principio di diritto di fondo della sentenza, poiché le modifiche successivamente intercorse all'art. 28-bis del D.lgs. n. 25/2008, hanno riguardato esclusivamente una diversa collocazione della specifica ipotesi di procedura accelerata all'interno della norma stessa, e ad una riduzione quantitativa del termine accelerato di riferimento. Pertanto, il principio di diritto della Cassazione è applicabile anche all'attuale formulazione dell'art. 28-bis del D.lgs. 25/2008.

1. Il mancato rispetto dei termini della procedura accelerata rende illegittima la prosecuzione del trattenimento del richiedente protezione internazionale: il caso

La pronuncia trae origine dall'impugnazione di un illegittimo decreto di proroga di trattenimento emesso dal Tribunale di Torino a danno di un cittadino straniero che aveva presentato domanda di protezione internazionale all'interno del CPR di Torino, e per tale motivo giudicata come presentata al solo scopo di ritardare l'ordine di espulsione.

La persona straniera proponeva ricorso avverso il decreto di proroga del trattenimento lamentando la violazione degli artt. 6, co. 6 del d.lgs. del 18 agosto 2015, n. 142 e 28-bis del D.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, nonché il vizio della motivazione e la violazione dell'art. 132 c.p.c., in relazione all'art. 360, co. 1, nn. 3 e 5 c.p.c., perché il Tribunale avrebbe erroneamente disposto la proroga del suo trattenimento senza rilevare l'intervenuto superamento dei termini accelerati previsti per la domanda di protezione internazionale, tassativamente stabiliti dalle norme anzidette.

Il ricorrente, dopo essere stato attinto da un provvedimento di espulsione, era stato trattenuto presso il CPR di Torino in base al provvedimento del Questore di Roma, convalidato dal Giudice di Pace di Torino. In data 17.04.2018, in corso di trattenimento, il ricorrente aveva presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale, e il giorno stesso veniva ulteriormente trattenuto in forza dell'ordine del Questore di Torino ai sensi dell'art. 6, co. 5 del d.lgs. del 18 agosto 2015, n. 142¹ e dell'art. 28-bis, c. 2, lett. c) del D.lgs.

¹ Art. 6, comma 5 del D.lgs. 142/2015: "Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, corredato da motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di

28 gennaio 2008, n. 25², convalidato dal Tribunale di Torino in data 19.04.2018 sul presupposto che la domanda di protezione fosse stata presentata al solo scopo di eludere o ritardare l'esecuzione dell'ordine di espulsione. Infine, in data 11.06.2018, la Questura richiedeva una proroga del trattenimento, proprio alla luce del fatto che la competente Commissione territoriale per l'esame della domanda di protezione presentata dal ricorrente, non aveva ancora fissato la data della sua convocazione per l'audizione personale.

Ad avviso del ricorrente, tale richiesta di proroga non avrebbe dovuto essere autorizzata, poiché la legge consente che lo straniero che abbia presentato domanda di riconoscimento della protezione internazionale possa essere trattenuto soltanto per il tempo strettamente necessario all'esame della domanda stessa.

Nel cassare la decisione impugnata, la Corte ha enunciato il seguente principio di diritto: *“Il trattenimento dello straniero che abbia presentato domanda di protezione internazionale allo scopo di eludere o ritardare l'esecuzione del provvedimento di espulsione è consentito, ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, comma 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 28bis del d.lgs. n. 25 del 2008, nel testo introdotto dall'articolo 25, comma 1, lettera v), del d.lgs. n. 142 del 2015, applicabile ratione temporis, per un periodo massimo corrispondente al termine entro il quale la domanda di protezione internazionale dev'essere esaminata. Detto termine coincide, di norma, con quello di 14 giorni dalla presentazione della domanda, previsto dal secondo comma dell'art. 28-bis, a meno che non sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – come previsto dall'art. 6, sesto comma, del d.lgs. n. 142 del 2015 – ovvero ricorra una delle ipotesi previste dall'art. 28-bis, terzo comma, del d.lgs. n. 25 del 2008, che a sua volta rinvia all'art. 27, commi 3 e 3-bis, del medesimo decreto legislativo.”*

Alla luce del fatto che il cittadino straniero avesse presentato domanda di protezione dopo essere stato fermato in condizione di soggiorno irregolare allo scopo di ritardare l'esecuzione del provvedimento di espulsione, la Commissione avrebbe dovuto fissare l'audizione ed adottare la decisione nei termini previsti dall'art. 28bis, co. 2, lett. c), ovvero rispettivamente 14 e 4 giorni, cosa che non si è verificata.

La sentenza enuncia per la prima volta in maniera chiara cosa comporta il mancato rispetto dei termini per le ipotesi delle procedure accelerate indicati all'interno dell'art. 28-bis del d.lgs. 25/2008, poiché, come prosegue la Corte, *“... Detti termini, in difetto di esplicita definizione normativa, non hanno natura perentoria; in ogni caso, il loro superamento non può risolversi in un vizio della domanda di riconoscimento della*

presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea competente alla convalida. Il provvedimento è comunicato al richiedente nella prima lingua indicata dal richiedente o in una lingua che ragionevolmente si suppone che comprenda ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni. (...).

Quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda.”

² La formulazione della norma precedente all'entrata in vigore del DL 113/2018, alla quale fa riferimento la sentenza in oggetto, stabiliva che:

"1. (...) appena ricevuta la domanda, la questura provvede immediatamente alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione. La decisione è adottata nei successivi due giorni.

2. I termini del comma 1, sono raddoppiati quando: (...)

c) quando il richiedente presenta la domanda, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera, ovvero dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

protezione internazionale o del relativo procedimento, posto che essi sono evidentemente posti a garanzia della celerità dell'esame della domanda stessa, e quindi in ultima analisi a vantaggio del richiedente..." . In caso contrario, infatti, il richiedente sarebbe stato costretto ad attendere la propria convocazione in condizione di trattenimento ben oltre i limiti indicati dalla norma.

E proprio sul punto il giudice di Cassazione ha rilevato che i termini procedurali di 14 giorni per l'audizione (soprattutto) e la decisione nei successivi 4 giorni stabiliti dall'allora vigente art. 28-bis devono essere messi in relazione con quanto disposto dall'art. 6, co. 6 del d.lgs. n. 142/2015³. Infatti, l'art. 6, co. 6, prevede esplicitamente che il trattenimento o la proroga dello stesso non possano protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda secondo quanto previsto dall'art. 28 bis, commi 1 e 3⁴, del D.lgs. 25/2008. 286/98. Soprattutto, specifica che eventuali ritardi nell'espletamento delle procedure amministrative preordinate all'esame della domanda, non imputabili al richiedente, non possono giustificare proroghe del trattenimento.

La Corte prosegue nell'affermare che *"Da ciò consegue che se da un lato il superamento dei termini previsti dall'art. 28-bis, primo e secondo comma, per la fissazione dell'audizione e la decisione della domanda di protezione internazionale non è causa di nullità del relativo procedimento, tuttavia ciò non giustifica la proroga del trattenimento oltre la durata massima consentita dalla predetta disposizione. Ne consegue che il trattenimento del richiedente la protezione internazionale, se disposto ai sensi del combinato disposto dell'art. 6, sesto comma del d.lgs. n. 142 del 2015 e dell'art. 28-bis del d.lgs. n. 25 del 2008, ovvero sia in presenza di una delle ipotesi di cui al secondo comma del richiamato art. 28 bis, non può comunque eccedere la durata massima prevista per l'esame della domanda di protezione da quegli introdotta. (...)"*

Alla medesima conclusione era giunto nel recente passato anche il Tribunale di Torino nel procedimento n. 19920/2019⁵.

Da ciò chiaramente la Corte deriva che in caso di superamento dei termini delle procedure accelerate il richiedente deve essere rilasciato. Il principio di diritto enunciato dalla Corte di Cassazione, fuga dunque ogni dubbio rispetto al mancato rispetto dei termini accelerati del richiedente che si trova in stato di trattenimento, perché la tempistica del procedimento deve essere interpretata a vantaggio del richiedente: se la Commissione territoriale non ha provveduto a convocare il richiedente entro i termini accelerati previsti per quella determinata ipotesi, il trattenimento deve cessare perché esso non può eccedere la durata massima prevista per l'esame della domanda.

³ Art. 6, comma 6 del D.lgs. 142/2015 prima delle modifiche del DL 130/2020: *"Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 28-bis, commi 1 e 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, salvo che sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Eventuali ritardi nell'espletamento delle procedure amministrative preordinate all'esame della domanda, non imputabili al richiedente, non giustificano la proroga del trattenimento."*

⁴ Nella versione attuale della norma, a seguito delle modifiche apportate dal DL 130/2020, è adesso riportato *"commi 1 e 2"*. Le conseguenze di questa modifica saranno esaminate nel paragrafo 2

⁵ <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/11/Riesame-trattenimento-richiedente-asilo-durata-massima-subordinata-a-termini-per-procedura-accelerata.pdf>.

1.1 Le eccezioni precisate dalla Corte in materia di trattenimento: alcuni chiarimenti

Tra le eccezioni al principio generale precisato dalla Corte secondo cui il trattenimento del richiedente protezione internazionale non può eccedere la durata massima prevista per l'esame della domanda vi è l'ipotesi in cui sussistano ulteriori motivi di trattenimento ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 286/98 secondo quanto previsto in maniera controversa dall'art. 6, c. 6, del D.lgs. 142/2015.

Cosa debba intendersi con tale eccezione è una questione di fondamentale importanza. Nel caso di specie la Questura non ha sollevato tale profilo e quindi il giudice non poteva tenere conto di eventuali (certi) decreti di trattenimento pregressi ricollegati alla semplice irregolarità. Ma ordinariamente quando il richiedente asilo è già destinatario di un decreto di allontanamento e di un decreto di trattenimento che avrebbe la forza di trattenerlo per un termine massimo di 90 giorni eventualmente prorogabile di ulteriori 30 cosa vuol dire in termini pratici tale disposizione?

Una corretta interpretazione della norma ci porta a sostenere che le ipotesi di cui all'art. 14 siano applicabili esclusivamente con riferimento ai cittadini stranieri in attesa di esecuzione di un provvedimento di allontanamento e che quindi nel caso del richiedente protezione internazionale queste possano trovare applicazione solo nel momento in cui lo stesso perde lo status di richiedente a seguito di diniego definitivo della domanda di protezione internazionale.

2. I termini delle procedure accelerate alla luce del D.L. 130/2020

Come noto, l'art. 28-bis elenca in maniera tassativa le ipotesi per le quali la procedura di esame della domanda di protezione internazionale può avvenire in maniera accelerata⁶ rispetto alla procedura ordinaria,

⁶Art. 28bis D.lgs. 25/2008 nell'attuale formulazione a seguito delle modifiche apportate dal DL 130/2020:

"1. La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni nei casi di:

- a) domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b);*
 - b) domanda presentata da richiedente sottoposto a procedimento penale per uno dei reati di cui agli articoli 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera d-bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e quando ricorrono le condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, lettere a), b) e c), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, o il richiedente è stato condannato anche con sentenza non definitiva per uno dei predetti reati, previa audizione del richiedente.*
 - 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:*
 - a) richiedente per il quale è stato disposto il 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 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora non ricorrano le condizioni di cui al comma 1, lettera b);*
 - b) domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli. In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito;*
 - 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;*
 - e) richiedente che presenti la domanda, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.*
- (...)*

5. I termini di cui al presente articolo possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'articolo 27, commi 3 e 3-bis. Nei casi di cui al comma 1, lettera b), e al comma 2, lettera a), i termini di cui all'articolo 27, commi 3 e 3-bis, sono ridotti ad un terzo." (...).

e cioè con una notevole contrazione dei termini procedurali relativi alla convocazione del richiedente per l'audizione presso la competente Commissione territoriale e per la relativa decisione⁷.

All'interno del nostro ordinamento, i termini delle procedure accelerate stabiliti dall'art. 28-bis del D.lgs. 25/2008, hanno subito delle modifiche nel corso degli ultimi anni e, a seguito dell'entrata in vigore del DL 130/2020, attualmente si distinguono in due tipologie: un termine di 5 giorni per la decisione per alcune ipotesi⁸, ovvero di 7 giorni per l'audizione e di 2 giorni per la decisione per altre ipotesi⁹, tra cui quella in esame. Come anticipato, la sentenza in commento fa riferimento al periodo prima dell'entrata in vigore del DL 113/2018, quando i termini accelerati potevano essere, a seconda delle ipotesi, di 7 giorni per l'audizione e 2 giorni per la decisione, oppure raddoppiati, vale a dire di 14 giorni per l'audizione e 4 giorni per la decisione, come nel caso in esame¹⁰. Le modifiche intercorse negli ultimi anni hanno però riguardato esclusivamente l'ampliarsi delle ipotesi di domande suscettibili ad essere esaminate con procedura accelerata¹¹, la riduzione di tali termini e spostamenti di commi delle ipotesi già previste all'interno della norma stessa¹², ma il principio di diritto enunciato dalla Cassazione resta intatto e applicabile anche all'attuale formulazione normativa.

Sul piano generale, i termini per la conclusione della procedura della domanda di protezione internazionale, sia essa esaminata con procedura ordinaria oppure accelerata, non sono perentori, tant'è vero che in caso di mancato rispetto non si configura il silenzio accoglimento. Del resto, in relazione soprattutto alla procedura ordinaria, dove i termini sono indicati in 30 giorni per l'audizione e nei successivi 3 per la decisione, è agevole verificare come nella prassi tali termini non vengano mai rispettati, tant'è che per pervenire all'esito finale di una domanda di protezione internazionale, molto spesso si supera anche più di un anno. Oltre a ciò, **l'art. 28-bis, al comma 5¹³ stabilisce che in particolari condizioni, i termini di tali procedure possono essere superati, fissando come limite massimo quelli stabiliti dall'art. 27 del d.lgs. 25/2008, che sono gli stessi limiti della**

⁷ L'art. 31, par. 8 della direttiva 2013/32/UE elenca le ipotesi per le quali gli Stati membri possono decidere di esaminare la domanda con procedura accelerata, e al successivo paragrafo 9 si limita ad affermare che, nel caso, sono gli Stati membri a stabilire i termini e che essi devono essere "ragionevoli". Quindi ogni Stato membro ha adottato dei termini differenti per le procedure accelerate.

⁸ Cfr. nota 6. Sono le ipotesi di domanda reiterata e quella del richiedente sottoposto a procedimento penale. Per quanto riguarda la domanda reiterata, l'art. 42, par. 2 della direttiva 32/2013/UE prevede che gli Stati membri hanno la facoltà di fare in modo che l'esame preliminare di una domanda reiterata si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale, e la normativa interna non prevede per tale motivo l'audizione.

Per ciò che concerne il richiedente sottoposto a procedimento penale, la norma prevede una "*previa audizione del richiedente*" (v. nota 6), senza indicare una tempistica.

⁹ Cfr. nota 6.

¹⁰ Il DL 113/2018, aveva inoltre introdotto per la prima volta un ulteriore termine di 5 giorni per la sola decisione in caso di domanda reiterata e per il richiedente che presentava domanda di protezione internazionale proveniente da un Paese di origine sicuro. Quest'ultima ipotesi non è stata mai utilizzata. Per il dettaglio https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php e https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-ipotesi-di-procedure-accelerate-e-di-frontiera_09-01-2020.php?fbclid=IwAR3udnvMUUzEAY1ZtV8-zoEgtuHrR0h0Qflo1e8rWtUEhhZ-05G3UNDmGfM.

¹¹ Con il DL 113/2018, convertito con modificazioni con L. 132/2018, sono state introdotte ed inserite all'interno dell'art. 28bis del D.lgs. 25/2008 nuove ipotesi di procedure accelerate, quali la provenienza da un Paese di origine sicuro, la domanda presentata in frontiera quando il richiedente ha eluso o tentato di eludere i relativi controlli, ed ha ampliato la nozione di manifesta infondatezza, includendo in essa diverse altre ipotesi all'interno dell'art. 28ter del D.lgs. 25/2008. (Cfr. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php). Tali nuove ipotesi sono state confermate dal DL 130/2020.

¹² Per restare sul caso in esame, ad esempio, la specifica ipotesi di procedura accelerata che stiamo trattando era prima prevista all'art. 28bis, co. 2, lett. c), mentre a seguito delle modifiche apportate nel 2018 e nel 2020, tale ipotesi si trova al comma 2, lett. e) del medesimo articolo.

¹³ Nella sentenza che stiamo esaminando, il riferimento era il comma 3 del medesimo articolo, adesso è il comma 5. La modifica è stata apportata dal DL 130/2020 (cfr. nota 6)

procedura ordinaria: i termini delle procedure accelerate, dunque, al pari di quelli per la procedura ordinaria, possono essere prorogati fino ad un massimo di 18 mesi, eccezion fatta, come precisato sempre dal comma 5 dell'art. 28bis, per le ipotesi del richiedente sottoposto a procedimento penale, ovvero per il quale è stato disposto un provvedimento di trattenimento nelle strutture di cui agli artt. 10ter o 14 del D.Lgs. 286/1998, per le quali i termini si riducono ad un terzo, e quindi possono arrivare fino ad un massimo di 6 mesi¹⁴. Occorre sottolineare, però, che la dilatazione dei termini per la conclusione del procedimento indicati dall'art. 27, riguardano esclusivamente quelli relativi alla decisione, e non dell'audizione¹⁵, laddove la norma stessa precisa che eventuali proroghe possono essere giustificate dalla necessità di un esame adeguato e completo della domanda, e che il richiedente (ma anche la Questura) dovrebbe avere contezza in caso di impossibilità di concludere il procedimento nei termini normativamente indicati, cosa che nella prassi non si verifica praticamente mai. **Ai sensi della normativa spetterebbe infatti alla Commissione territoriale informare del ritardo e della proroga dei termini il richiedente protezione adducendo le relative motivazioni che potrebbero giustificare la dilatazione dei termini previsti dall'art. 28 bis¹⁶.**

Anche la sentenza in esame sostiene che il superamento dei termini accelerati non è causa di nullità del procedimento, ma essa merita particolare attenzione proprio perché la Cassazione chiarisce in maniera inequivocabile che il mancato rispetto dei termini della procedura accelerata, pur non inficiando il procedimento, comporta delle conseguenze immediate a vantaggio del richiedente: come abbiamo visto, il vantaggio nel caso di specie è stato quello di far venir meno il trattenimento del richiedente.

A seguito dell'entrata in vigore del DL 130/2020, c'è anche un ulteriore aspetto da tenere in considerazione rispetto ai termini procedurali, che rappresenta un'importante garanzia aggiuntiva per il richiedente trattenuto sottoposto a procedura accelerata.

¹⁴ Cfr. nota 16. L'art. 27 D.Lgs. 25/2008, infatti, ammette una prima proroga di 6 mesi, una successiva proroga di altri 9 mesi ed infine un'ultima proroga di 3 mesi, dunque per un totale massimo di 18 mesi. Fanno eccezione le ipotesi indicate, per le quali tali termini si riducono di un terzo, e dunque possono arrivare ad un massimo di 6 mesi.

¹⁵ Cfr. nota 16. Il testo della norma, infatti, esplicita chiaramente che i termini possono essere prorogati qualora la Commissione, per le ragioni indicate, non abbia potuto adottare la decisione entro i termini stabiliti, indicando esclusivamente la sola decisione e non invece i termini per l'audizione. Del resto, anche la direttiva 2013/32/UE, all'art. 31, par. 9 specifica che gli Stati membri stabiliscono termini per l'adozione di una decisione nella procedura di primo grado di cui al paragrafo 8, e che tali termini si possono superare laddove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda di protezione internazionale.

¹⁶ Art. 27 D.lgs. 25/2008:

"1. L'esame della domanda di protezione internazionale è svolto dalle Commissioni territoriali secondo i principi fondamentali e le garanzie di cui al capo II.

1-bis. La Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso d'impugnazione, acquisisce, anche d'ufficio, le informazioni, relative alla situazione del Paese di origine e alla specifica condizione del richiedente, che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente.

2. La Commissione territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi.

3. Qualora la Commissione territoriale, per la sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, non abbia potuto adottare la decisione entro i termini di cui al comma 2, informa del ritardo il richiedente e la questura competente. In tal caso, la procedura di esame della domanda è conclusa entro sei mesi. Il termine è prorogato di ulteriori nove mesi quando:

a) l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto o in diritto;

b) in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente;

c) il ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione di cui all'articolo 11.

3-bis. In casi eccezionali, debitamente motivati, il termine di nove mesi di cui al comma 3 può essere ulteriormente prorogato di tre mesi ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda." (Cfr. anche nota 6)

La sentenza in esame, che come abbiamo già detto fa riferimento alla normativa precedente all'entrata in vigore del DL 130/2020, ha affermato che i termini delle procedure accelerate di cui all'art. 28bis del D.Lgs. 25/2008 per il richiedente che si trova in stato di trattenimento, devono essere messi in relazione con quanto disposto dall'art. 6, co. 6 del d.lgs. n. 142/2015¹⁷, il quale prevede esplicitamente che il trattenimento o la proroga dello stesso non possano protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda. Quest'ultima norma, prima delle recenti modifiche, indicava tale periodo massimo nei termini previsti dall'art. 28bis, commi 1 e 3, del D.Lgs. 25/2008. In particolare, richiamando anche il comma 3, era prevista la possibilità che i termini massimi per l'esame della domanda potessero prolungarsi fino al termine massimo di proroga dei termini accelerati, poiché proprio il comma 3 dell'art. 28bis disciplinava tale aspetto. **Poteva pertanto venirsi a creare una situazione paradossale, nel senso che qualora le amministrazioni avessero rispettato il termine per l'audizione del richiedente asilo¹⁸, egli sarebbe potuto rimanere in condizioni di trattenimento per attendere l'esame completo della sua domanda, ai sensi dell'art. 6, co. 6 del D.Lgs. 142/2015, non soltanto per attendere i termini accelerati per la decisione¹⁹, ma per tutto il tempo di proroga degli stessi, che, come abbiamo visto poc'anzi, a seconda dell'ipotesi, potevano variare in un arco dai 6 ai 18 mesi²⁰ (tempistiche confermate anche a seguito del DL 130/2020), svilendo in buona sostanza il vantaggio per il richiedente sulla scia di quanto si è affermato grazie alla Cassazione in oggetto.**

E' importante rilevare che con il DL 130/2020, la questione si pone in maniera del tutto differente, perché le recenti modifiche normative hanno riguardato entrambi gli articoli in questione. Le proroghe ai termini delle procedure accelerate, infatti, sono state adesso inserite al comma 5 dell'art. 28bis, mentre l'attuale formulazione dell'art. 6, co. 6 del D.Lgs. 142/2015 stabilisce che *"Il trattenimento o la proroga del trattenimento non possono protrarsi oltre il tempo strettamente necessario all'esame della domanda ai sensi dell'articolo 28bis, commi 1 e 2 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (...)"*.

L'art. 6, co. 6 del D.Lgs. 142/2015, pertanto, adesso stabilisce che il tempo strettamente necessario all'esame della domanda riguarda esclusivamente i termini minimi della procedura accelerata, e non più anche quelli prorogabili, proprio perché non viene più richiamata la norma che lo prevede, che attualmente è il comma 5 dell'art. 28bis. In altre parole, per il richiedente protezione internazionale trattenuto a cui sia stata applicata una procedura accelerata, il tempo strettamente necessario all'esame della domanda che può giustificare il suo trattenimento, può essere adesso al massimo di 5 o 9 giorni, a seconda dell'ipotesi di

¹⁷ Cfr. nota 4.

¹⁸ Che potevano essere, a seconda delle ipotesi, di 7 o 14 giorni (Cfr. nota 2).

¹⁹ Che potevano essere, a seconda delle ipotesi, di 2 o 4 giorni (Cfr. nota 2).

²⁰ Si è già osservato (Cfr. nota 16), inoltre, che l'art. 27 del D.Lgs. 25/2008, stabilisce che ogni qualvolta che per le ragioni indicate nella norma la decisione può essere prorogata nei termini (sia per la procedura ordinaria che per quella accelerata), la Commissione deve informare il richiedente, che deve essere a conoscenza dei motivi di tale ritardo. Del resto, la direttiva 2013/32/UE all'art. 31, par. 6 prevede che

"Gli Stati membri provvedono affinché, nell'impossibilità di prendere una decisione entro sei mesi, il richiedente interessato:

a) sia informato del ritardo; e

b) sia informato, su sua richiesta dei motivi del ritardo e del termine entro cui è prevista la decisione in merito alla sua domanda".

Delle due possibilità, nell'ordinamento interno è stata presa in considerazione soltanto la prima ipotesi, e cioè che è l'autorità competente a dover informare dei motivi del ritardo il richiedente. L'informativa in tal senso è però pressoché assente nella prassi delle Commissioni territoriali, sia per quanto riguarda la procedura ordinaria che quella accelerata. Con la precedente formulazione della norma, tale aspetto sarebbe risultato ancor più grave per il richiedente sottoposto a procedura accelerata e al contempo trattenuto, nel caso in cui avesse dovuto attendere in tale condizione la sola decisione prorogata della Commissione senza essere neppure avvisato dei motivi del ritardo.

procedura accelerata applicata alla sua domanda di protezione internazionale. Se si superano tali termini, e quindi non solo dell'audizione ma anche della decisione, il trattenimento deve cessare.

3. I termini procedurali devono essere rispettati per tutte le ipotesi di procedure accelerate: giurisprudenza e applicazione delle garanzie previste a tutela dei richiedenti protezione internazionali

Il principio enunciato dalla Corte di Cassazione è applicabile anche per quelle ipotesi di domande di protezione internazionale soggette a procedura accelerata presentate da richiedenti che non versano in stato di trattenimento, nel senso che il superamento dei termini accelerati deve comportare in ogni caso un vantaggio per il richiedente protezione internazionale. Ribadiamo nuovamente che a seguito delle modifiche apportate dal DL 130/2020, sulla scia di quanto introdotto dal DL 113/2018, l'art. 28bis comprende ad oggi un ampio ventaglio di ipotesi di procedure accelerate, che non richiedono che il richiedente sia sempre necessariamente trattenuto, anzi: **nel sistema normativo disegnato, sembra infatti che le procedure accelerate si configurino, più che l'eccezione, come la regola per esaminare una domanda di protezione internazionale.** Proprio per tale motivo è necessario che sia fatta chiarezza e che vengano rispettate tutte le garanzie del richiedente asilo sottoposto a tale procedura, ivi compreso il rispetto dei termini procedurali proprio perché essi, come sancito dalla Corte *"sono evidentemente posti a garanzia della celerità dell'esame della domanda stessa, e quindi in ultima analisi a vantaggio del richiedente..."*.

Occorre considerare, infatti, che oltre ad una più rapida trattazione a livello amministrativo della domanda di protezione internazionale, che in realtà comporta notevoli svantaggi per il richiedente²¹, **dalle procedure accelerate derivano ulteriori e gravose conseguenze in fase giurisdizionale:** come stabilito dall'art. 35-bis, c. 2 del d.lgs. n. 25/2008, l'impugnazione di un provvedimento di diniego di una domanda di protezione internazionale esaminata con procedura accelerata per una delle ipotesi di cui all'art. 28-bis del medesimo decreto, prevede **il dimezzamento dei termini per l'impugnazione**²², e cioè 15 giorni anziché gli ordinari 30 giorni, pena l'inammissibilità del ricorso; **ma soprattutto**, ai sensi del c. 3 dell'art. 35-bis²³, a differenza di quanto previsto per la procedura ordinaria, **la proposizione del ricorso per queste ipotesi non sospende**

²¹ I termini ristretti comportano la difficoltà per il richiedente di accedere ad una efficace assistenza legale e di essere adeguatamente informato in merito ai contenuti complessi della protezione internazionale. Tali criticità risultano amplificate laddove la persona si trovi in condizioni di trattenimento alla luce della grave condizione di isolamento sociale e legale che caratterizza la situazione di privazione della libertà personale.

²² Art. 35bis, co. 2 D.lgs. 25/2008:

"2. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, (...) Nei casi di cui all'articolo 28-bis, commi 1 e 2, e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, i termini previsti dal presente comma sono ridotti della metà."

²³ Art. 35bis, co. 3 D.lgs. 25/2008:

"3. La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene 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)."

automaticamente l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato²⁴, che potrà essere sospesa da parte del giudice su istanza motivata del ricorrente, soltanto se egli ritiene che ricorrano gravi e circostanziate ragioni. Solo quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è permesso di restare sul territorio nazionale in attesa dell'esito del ricorso nel merito ed avrà diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo²⁵.

Pertanto, data la contrazione dei diritti in capo ai richiedenti asilo sottoposti alle procedure accelerate, si rende quanto mai necessaria la rigorosa applicazione delle garanzie procedurali poste a tutela dei richiedenti. Una prima parziale attenuazione, è avvenuta con le recenti modifiche apportate alla disciplina dal DL 130/2020, che ha introdotto delle importanti garanzie, ma essa resta comunque ambigua e suscettibile di abusi da parte delle amministrazioni.

Le modifiche del DL 130/2020 convertito con modificazioni con L. 173/2020 hanno per la prima volta esplicitamente garantito due rilevanti novità in caso di procedure accelerate: innanzitutto, ai sensi dell'attuale art. 28, co. 1 del D.lgs. 25/2008²⁶, deve essere assicurato il diritto del richiedente asilo ad essere tempestivamente informato se la sua richiesta di protezione sarà esaminata con procedura accelerata²⁷ e che, in caso di richiedente appartenente ad una delle categorie di cui all'art. 17 del d.lgs. 142/2015, non si applica in ogni caso la procedura accelerata, ai sensi del comma 6 dell'art. 28-bis D.lgs. 25/2008²⁸. Ma c'è un principio di fondo che deve essere assicurato, sempre a garanzia del richiedente, che la Cassazione in esame ha confermato: **ogni volta che viene disposta l'applicazione di una procedura accelerata per una domanda di protezione internazionale, a prescindere dalla specifica ipotesi e/o che il richiedente si trovi in stato di trattenimento, per qualsiasi ragione i termini vengano superati, si dovrà considerare la procedura accelerata come priva di effetti. In altri termini essa si trasformerà in procedura ordinaria, perdendo di conseguenza anche gli effetti restrittivi in caso di ricorso giurisdizionale, tenuto conto che la tempistica è prevista nell'interesse del richiedente, e pertanto verranno meno le conseguenze in termini di riduzione dei termini di impugnazione e di eliminazione dell'effetto sospensivo automatico del ricorso.**

Infatti, per la Cassazione in oggetto - "*... se da un lato il superamento dei termini previsti dall'art. 28-bis, primo e secondo comma, per la fissazione dell'audizione e la decisione della domanda di protezione internazionale non è causa di nullità del relativo procedimento, tuttavia ciò non giustifica la proroga del trattenimento oltre la durata massima consentita dalla predetta disposizione*" - non si è annullato il procedimento della domanda di protezione, che ha avuto il suo seguito, il superamento dei termini accelerati ha però comportato il venir meno gli effetti negativi della procedura accelerata, in questo caso il trattenimento del richiedente, perché la Commissione territoriale non ha convocato il richiedente entro i

²⁴ L'unica ipotesi di procedura accelerata non contemplata dal comma 3 dell'art. 35bis D.Lgs. 25/2008 è quella dal comma 2, lett. b) dell'art. 28bis, vale a dire la domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli, per la quale la decisione sarà impugnabile nei 15 giorni ma il ricorso avrà un effetto sospensivo automatico.

²⁵ ai sensi del comma 4 dell'art. 35bis D.lgs. 25/2008.

²⁶ Art. 28, co. 1 del D.lgs. 25/2008:

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

²⁷ Nelle precedenti formulazioni delle norme, tale principio non era mai stato esplicitamente espresso, sicché il richiedente non era mai anticipatamente informato circa la procedura applicata per la trattazione della sua domanda.

²⁸ Art. 28bis, co. 6 del D.lgs. 25/2008:

"6. Le procedure di cui al presente articolo non si applicano ai minori non accompagnati e agli stranieri portatori di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142."

termini stabiliti dalla norma. Allo stesso modo, la sentenza in esame va letta come precisazione e conferma del principio del rispetto dei termini accelerati già affrontati nel recente passato dalla stessa Corte di Cassazione, sulla scia di altre pronunce²⁹ e in particolare di due importanti sentenze gemelle della Corte di Appello di Napoli³⁰. La Corte di Appello di Napoli, in un caso precedente all'introduzione del DL 113/2018, era stata investita a pronunciarsi su un caso poiché a seguito della proposizione del ricorso contro un diniego per manifesta infondatezza (ipotesi di procedura accelerata) nel termine di trenta giorni, il giudice di primo grado lo aveva dichiarato inammissibile in quanto ritenuto tardivo, sostenendo che andavano applicati i quindici giorni previsti per tale ipotesi, ed ha stabilito con la sentenza n. 17/2018 che *“la valutazione di manifesta infondatezza della domanda, in base alla stessa prospettazione del richiedente, è un prius logico rispetto all'adozione della “procedura accelerata” – così definita dall'art. 28-bis citato – con conseguente operatività del termine dimezzato di impugnazione di cui all'art. 19/3° [ad oggi art. 35-bis, co. 2 del d.lgs. n.25/2008] comma citato; non è invece una valutazione postuma contenuta nel provvedimento conclusivo della procedura, tanto più se questo sia intervenuto a definizione della procedura ordinaria e non di quella accelerata, che ovviamente non può essere recuperata a posteriori, e che pertanto, nel caso in esame, non risultando adottata la procedura accelerata (di cui peraltro l'interessato dovrebbe avere preventiva informazione, a garanzia del diritto di difesa), si applica il termine di 30 giorni per l'impugnazione là dove*

²⁹ La Corte di Appello di Napoli con sentenza n. 4756/2017 del 20.11.2017 e con ordinanza pronunciata sull'istanza di sospensiva del 3.5.2017, aveva affermato che *“Il comma 3° art. 19 d.lgs. n. 150 del 2011 (articolo poi abrogato dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 13 aprile 2017, n. 46), va letto – per la parte che qui interessa – come segue “Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento (...). Nei casi di cui all'articolo 28-bis, comma 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, i termini previsti dal presente comma sono ridotti della metà”. Tra i casi di cui al comma 2° dell'art. 28-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 (lettera a) vi è l'ipotesi in cui “la domanda è manifestamente infondata in quanto 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”. [...] Il termine abbreviato d'impugnazione si applica ai “casi dell'art. 28-bis”, cioè alle “procedure accelerate” da quell'articolo di legge disciplinate, le quali devono essere promosse e devono svolgersi, a seguito di preliminarizzare esame del presidente della commissione (si veda comma 1-bis art. 28, il quale recita: “Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e all'art. 28-bis, il Presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, individua i casi di procedura prioritaria o accelerata”), nel rispetto di termini brevissimi sia per quanto riguarda la trasmissione della documentazione alla commissione competente, sia per quanto concerne la fissazione dell'audizione del richiedente asilo.”*
In precedenza, anche il Tribunale di Napoli, con ordinanza n. 531/2016 aveva affermato che “il termine abbreviato di impugnazione si applica ai casi dell'art 28-bis cioè alle procedure accelerate, da quell'articolo di legge disciplinate (le quali devono essere promosse e svolgersi a seguito di preliminarizzare esame del presidente della commissione nel rispetto di termini brevissimi sia quanto a trasmissione della documentazione che a fissazione dell'audizione dell'istante). In nessun modo dunque può ritenersi applicabile il termine dimezzato d'impugnazione con riguardo ad una procedura, come quella del caso di specie, che si è svolta non con rito accelerato (introdotto solo a partire dal 30 settembre 2015 appunto) bensì ordinario, solo perché il provvedimento della commissione ha ritenuto “manifesta” l'infondatezza della richiesta.”

³⁰ Con l'introduzione del DL 113/2018, convertito con modificazioni in L. 132/2018, la specifica ipotesi di procedura accelerata per manifesta infondatezza è stata oggetto di numerose modifiche, confermate dal DL 130/2020: oltre ad aver ampliato le ipotesi di manifesta infondatezza, elencate nell'art. 28ter del D.Lgs. 25/2008, è stato modificato anche l'art. 32 del medesimo decreto, che disciplina le decisioni della Commissioni territoriali. A seguito di quest'ultima modifica, secondo taluni la decisione di manifesta infondatezza è una tipologia di decisione che può essere adottata dalla Commissione territoriale anche a seguito di una procedura ordinaria, e non solo a seguito di procedura accelerata, contrariamente a quanto sostenuto dalla giurisprudenza sin qui esaminata riferita al periodo precedente all'entrata in vigore del DL 113/2018, convertito con modificazioni in L. 132/2018. Sul punto si dovrà necessariamente ritornare in separata sede, per una lettura più analitica delle norme e degli spunti giurisprudenziali. Per approfondimenti, cfr. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php.

venisse applicata la procedura accelerata, l'interessato dovrebbe avere preventiva informazione, a garanzia del diritto di difesa."³¹

Nell'accogliere il reclamo, oltre che nel merito, riconoscendo la protezione umanitaria al richiedente, la Corte ha evidenziato l'inapplicabilità delle norme invocate, e dunque il dimezzamento dei termini per l'impugnazione, atteso che l'audizione del ricorrente si era svolta con "rito ordinario", non trattandosi, quindi, di una procedura accelerata ex art. 28-bis D. lgs 25/2008, e che quindi veniva a cadere una delle conseguenze restrittive della fase di impugnazione.

Tale interpretazione, avente per oggetto sempre l'ipotesi di manifesta infondatezza, è stata fatta propria anche dalla Corte di Cassazione, che con l'ordinanza I Sez. Civile n. 25113 del 25/06/2019³², ha cassato la decisione del giudice di *prime cure* su un analogo caso a quello della Corte di Appello di Napoli sorto nel periodo precedente all'entrata in vigore del D.L. 113/2018. In quella occasione la Corte ha affermato che "(...) *Dalla sentenza impugnata non si evince alcun elemento idoneo a dimostrare che la domanda dell'odierno ricorrente sia stata sin dal primo momento trattata con la c.d. procedura accelerata di cui all'art. 28-bis del d.lgs. n. 25/2008 (...)*".

Più di recente e sempre su un analogo caso per un giudizio sorto prima del DL 113/2018, la Corte di Cassazione con [ordinanza 1 Sez. Civile n. 7520](#) del 25/03/2020, ha affermato che "... *Infatti il D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 35 bis, comma 2 prevede il termine di gg 30 per proporre ricorso dalla data di notifica del provvedimento che nega la protezione internazionale e "nei casi di cui all'art. 28 bis, comma 2 (...) i termini previsti dal presente comma sono ridotti alla metà". Quindi la riduzione dei termini previsti da 30 giorni al termine dimezzato di giorni 15 per proporre impugnazione si applica solo nelle ipotesi in cui il procedimento amministrativo abbia seguito l'iter accelerato espressamente previsto dal D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 28 bis, comma 2 (...) nel caso di specie, la valutazione di manifesta infondatezza è stata effettuata dalla Commissione territoriale all'esito di una procedura non accelerata ma ordinaria. Pertanto il termine da applicare per il ricorso avverso il provvedimento della Commissione era quello di giorni trenta. Per quanto sopra il ricorso deve essere accolto e cassata la sentenza impugnata con rinvio al Tribunale di Ancona in diversa composizione anche per le spese del giudizio di legittimità*"³³.

Le pronunce sopra esaminate, dunque, completano il quadro delle conseguenze favorevoli e a vantaggio del richiedente asilo in caso di mancato rispetto dei termini delle procedure accelerate. In questo caso, è venuto meno l'effetto negativo del dimezzamento dei termini per l'impugnazione del provvedimento di diniego,

³¹ Con l'introduzione del DL 113/2018, convertito con modificazioni in L. 132/2018, la specifica ipotesi di procedura accelerata per manifesta infondatezza è stata oggetto di numerose modifiche, confermate dal DL 130/2020. Per un approfondimento, cfr. https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-nuove-procedure-accelerate-lo-svilimento-del-diritto-di-asilo_03-11-2019.php

³² https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/11/cassazione_25113_19_ok.pdf

³³ E' doveroso sottolineare che in questa sentenza la Corte di Cassazione esprime un concetto giuridicamente non corretto e potenzialmente pericoloso per il richiedente protezione internazionale. Infatti, secondo la Cassazione "L'iter accelerato di cui al D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, art. 28 bis, comma 2 ricorre nel caso di domanda ritenuta manifestamente infondata già dal Questore mentre, nel caso di specie, la valutazione di manifesta infondatezza è stata effettuata dalla Commissione territoriale all'esito di una procedura non accelerata ma ordinaria (...)". Ma, sia nella formulazione dell'art. 28bis D.lgs. 25/2008 prima dell'entrata in vigore del DL 113/2018, e come ancor meglio specificato dal DL 130/2020, è errato stabilire che l'iter di una domanda ritenuta manifestamente infondata, al pari di ogni altra ipotesi di procedura accelerata, può essere ritenuta tale dal Questore. Infatti, sin dall'introduzione all'interno del nostro ordinamento delle procedure accelerate nel testo introdotto dall'articolo 25, comma 1, lettere u) e v), del d.lgs. n. 142 del 2015, e con ancora più evidenza a seguito delle modifiche apportate dal DL 130/2020 convertito con L. 173/2020, il ruolo del Questore era ed è ancora ridotto all'accettazione e alla formalizzazione della domanda di protezione, mentre l'iter accelerato di una domanda è invece determinato esclusivamente dal Presidente della Commissione ai sensi dell'art. 28, co. 1 del D.Lgs. 25/2008. (Cfr. nota 25).

perché secondo la giurisprudenza, se la domanda non è stata esaminata a monte con procedura accelerata, vengono meno le sue conseguenze restrittive e sarà trattata come una procedura ordinaria. Per gli stessi motivi, verranno meno anche le conseguenze del mancato effetto sospensivo automatico in caso di impugnazione.

4. L'interpretazione estensiva del rispetto dei termini procedurali nel corso della fase giurisdizionale e le ulteriori implicazioni sulle circolari del Ministero dell'Interno.

Prima di giungere alle conclusioni, è doveroso soffermarsi sul recentissimo [decreto n. 649/2021](#) del 16/03/2021, del Tribunale di Trieste, che ha applicato in maniera estensiva il principio della Cassazione in oggetto decidendo di non concedere la proroga del trattenimento di un richiedente asilo sottoposto a procedura accelerata (per ipotesi di manifesta infondatezza poiché proveniente da un Paese di origine sicuro³⁴) per il quale era pendente un ricorso ex art. 35 bis con richiesta di sospensiva rimasta inevasa dal 29/12/2020. In questo caso il Tribunale di Trieste, richiamando in maniera esplicita la Cassazione in commento, **ha ritenuto che "la disposizione dell'art. 6 co. 6 d.lgs 142/2015, vada interpretata estensivamente anche alla fase giurisdizionale della domanda venendo in questione la limitazione della libertà personale di una persona..."** e ritenuto quindi che *"non sussistano i presupposti per l'ulteriore proroga del trattenimento essendosi l'esame dell'istanza di sospensiva protratta oltre il tempo strettamente necessario allo scopo, e ciò non può andare a discapito della libertà personale"*.

L'interpretazione estensiva della disposizione dell'art. 6, co. 6 del D.Lgs. 142/2015 anche alla fase giurisdizionale delle domande da parte del Tribunale di Trieste, chiude il cerchio rispetto a quanto sin'ora affermato: quando è in gioco la libertà personale, il mancato rispetto dei termini, anche nella fase giurisdizionale, fa cessare gli effetti della procedura accelerata.

Occorre a questo punto soffermarsi brevemente su un altro fondamentale principio che si evince dal decreto del Tribunale di Trieste, tenendo conto di due circolari del Ministero dell'Interno, la n. 2464 del 13/01/2020 e la n. 75580 del 30/10/2020.

Nel decreto esaminato, il giudice ha ritenuto non validi i presupposti per la proroga del trattenimento del richiedente asilo in attesa di una risposta in merito alla sua richiesta di sospensiva presentata contestualmente al ricorso ex art. 35bis avverso il provvedimento negativo della Commissione territoriale per manifesta infondatezza, rimasta inevasa per circa tre mesi. Il Tribunale di Trieste, utilizzando il principio espresso dalla Cassazione in esame, ha dunque assimilato il mancato rispetto dei termini stabiliti per il giudice del ricorso per pronunciarsi sull'istanza di sospensiva a quelli della procedura accelerata, derivandone, anche in questo caso, un vantaggio per il richiedente, in decisa controtendenza alle intenzioni del Ministero dell'Interno espresse nelle circolari menzionate, di cui si dirà a breve.

Come noto, la tempistica per la pronuncia sulla sospensiva da parte del giudice è disciplinata dall'art. 35bis, co. 4 del D.Lgs. 25/2008³⁵: anche in questo caso, i termini indicati dalla norma sono ordinatori e non

³⁴ Cfr. nota 6.

³⁵ [Art. 35bis, co. 4 del D.Lgs. 25/2008](#):

"Nei casi previsti dal comma 3, lettere a), b), c), d) e d-bis), l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può tuttavia essere sospesa, quando ricorrono gravi e precisate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito,

perentori; tuttavia, secondo il Tribunale di Trieste, soprattutto quando è in gioco la libertà personale, esattamente come avviene per le procedure accelerate, tali termini devono essere rigorosamente osservati. Nel caso affrontato dal Tribunale di Trieste, i termini si erano infatti protratti da cinque ad addirittura settantasette giorni per l'assunzione di una prima decisione sull'istanza di sospensiva, ed il richiedente aveva atteso tutto questo tempo in regime di privazione della libertà, motivo per il quale il giudice ha deciso di annullare il decreto di proroga del trattenimento, e dunque a vantaggio del richiedente.

Da tale importante principio, deve necessariamente discendere una ulteriore conseguenza, tra l'altro perfettamente in linea con la normativa interna ed europea ma che sembra sia stata colpevolmente dimenticata dal Ministero dell'Interno³⁶. Se il superamento dei termini non perentori per pronunciarsi sull'istanza di sospensiva determina la cessazione della proroga del trattenimento, allo stesso modo tale superamento non può determinare in alcun modo effetti sfavorevoli sul richiedente asilo ricorrente avverso un provvedimento di diniego a seguito di procedura accelerata, sia esso trattenuto e meno. La questione non è di poco conto, perché il Ministero dell'Interno è intervenuto in due occasioni sulla tempistica di cui all'art. 35bis, co. 4 del D.Lgs. 25/2008: con una prima [circolare n. 2464](#) del 13/01/2020, ha stabilito che *"In merito a tale ultima tempistica, si ritiene che, decorsi i termini previsti dal comma 4 dell'art. 35-bis del D.Lgs. n. 25 del 2008 senza che sia intervenuta la decisione del Giudice, possano legittimamente essere adottati i provvedimenti di allontanamento dalle Autorità competenti (...)"*, concetto poi ripreso da una seconda circolare, la [n. 75580](#) del 30/10/2020, in cui il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno sostiene che *"Prima che siano trascorsi i 5 giorni, entro i quali il giudice può pronunciarsi sulla sospensiva, non è possibile procedere al rimpatrio del cittadino straniero"*, intendendo con tale espressione che decorsi quei cinque giorni e dunque prima della definizione della procedura cautelare, il rimpatrio possa essere eseguito.

Le due circolari menzionate offrono un'interpretazione totalmente illegittima per contrasto sia con il dettato normativo italiano, che rispetto a quello europeo³⁷. Sotto il primo profilo, l'art. 35-bis, c. 4, D.Lgs. n. 25/2008, delinea un procedimento ed una scansione temporale ben precisi in materia di sospensione del provvedimento di diniego di riconoscimento della protezione internazionale nei casi non sospesi ex lege, e l'articolo 14 del D.Lgs. 142/2015, rubricato "Modalità di accesso al sistema di accoglienza", al comma 4, ultimo capoverso, specifica che *"Nei casi di cui all'articolo 35-bis, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, fino alla decisione sull'istanza di sospensione, il ricorrente rimane nella struttura o nel centro in cui si trova."*, prevedendo quindi la continuazione dell'accoglienza del richiedente protezione internazionale nel periodo di attesa della decisione in merito all'istanza di sospensione. Per ciò che concerne la normativa europea, l'art. 46, par. 8 Direttiva 2013/32/UE stabilisce che, nei casi di ricorso senza

con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, e pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte. Il decreto con il quale è concessa o negata la sospensione del provvedimento impugnato è notificato, a cura della cancelleria e con le modalità di cui al comma 6, unitamente all'istanza di sospensione. Entro cinque giorni dalla notificazione le parti possono depositare note difensive. Entro i cinque giorni successivi alla scadenza del termine di cui al periodo precedente possono essere depositate note di replica. Qualora siano state depositate note ai sensi del terzo e quarto periodo del presente comma, il giudice, con nuovo decreto, da emettersi entro i successivi cinque giorni, conferma, modifica o revoca i provvedimenti già emanati. Il decreto emesso a norma del presente comma non è impugnabile. Nei casi di cui alle lettere b), c) e d), del comma 3 quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo."

³⁶ In questo senso tali previsioni anticipano quanto perseguito dal Patto europeo che nella proposta di Regolamento Procedure prevede che in caso di diniego della domanda di protezione internazionale si proceda contestualmente con emanazione della decisione di rimpatrio, nell'ottica di semplificare le procedure per l'allontanamento di quanti ritenuti "indesiderabili" annullando le garanzie previste a tutela dei richiedenti protezione internazionale.

³⁷ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-procedure-accelerate/>

effetto sospensivo, *“Gli Stati membri autorizzano il richiedente a rimanere nel territorio in attesa dell’esito della procedura volta a decidere se questi possa rimanere nel territorio, di cui ai paragrafi 6 e 7.”*

Appare evidente che, in conformità al diritto europeo di cui la disposizione nazionale è attuazione, il/la richiedente asilo ha diritto di rimanere sul territorio nazionale fino a quando il Giudice non si pronunci definitivamente sull’istanza di sospensione degli effetti del provvedimento di diniego della domanda di protezione internazionale, poiché, diversamente opinando, verrebbe meno la funzione giurisdizionale e conseguentemente il diritto di difesa ed il diritto d’asilo del richiedente asilo.

Alla luce dell’interpretazione ministeriale rispetto ai termini per la pronuncia sulla sospensiva, il decreto del Tribunale di Trieste rappresenta un ottimo strumento per pervenire ulteriormente ad una legittima interpretazione del dettato normativo sia nazionale che europeo, poiché stabilisce che anche il mancato rispetto di tali termini, anch’esso non imputabile al richiedente protezione internazionale, deve intendersi come a suo vantaggio e non a suo discapito, e non soltanto in caso di trattenimento come nel caso affrontato dal giudice triestino.

5. Considerazioni conclusive: il significato pratico del principio affermato dalla Corte e le strategie attuabili a tutela del richiedente protezione internazionale

Le procedure accelerate rappresentano il nuovo fulcro della strategia europea ed italiana in materia di diritto di asilo³⁸, e proprio per tale motivo occorre che l’operatore giuridico presti estrema attenzione ai loro meccanismi suscettibili di ampie discrezionalità amministrative, soprattutto in zone di frontiera e di transito e/o quando il richiedente si trova in condizioni di trattenimento, spesso in luoghi lontani dalla società civile, data la rapidità con la quale le domande di protezione internazionale possono essere trattate e con la difficoltà materiale di un supporto di tipo legale.

Alla luce della giurisprudenza della Corte di Cassazione (e non solo) sin qui esaminata, si possono trarre delle conclusioni che non lasciano spazio a dubbi: **in caso di superamento dei termini di una procedura accelerata (anche quelli giurisdizionali), il procedimento non è nullo, ma essendo la tempistica prevista nell’interesse del richiedente, vengono meno le conseguenze restrittive delle procedure accelerate.** Ciò è valido, come sostiene la sentenza della Cassazione in oggetto, sia per quanto riguarda il richiedente trattenuto sottoposto a procedura accelerata, in cui viene meno la legittimità del trattenimento, ma anche per ciò che concerne la riduzione dei termini di impugnazione e di eliminazione dell’effetto sospensivo automatico del ricorso, a prescindere che il richiedente sia trattenuto o meno, come evidenziato dalla stessa Cassazione con la sentenza n. 25113/2019 e con l’ordinanza n. 7520/2020.

A seguito della sentenza della Corte di Cassazione in esame, pertanto, ogni qualvolta si presenti un caso analogo a quello esaminato nel presente commento, appare opportuno presentare istanza di riesame da parte del giudice della misura del trattenimento del richiedente asilo e della eventuale successiva proroga, al fine di chiedere la cessazione della misura privativa della libertà personale in tutte le circostanze in cui non

³⁸ In linea di continuità con la strategia che ha condotto all’implementazione dell’approccio hotspot, la Commissione europea con il nuovo Patto presentato nel settembre del 2020 e la Proposta di Regolamento procedure che interviene con alcune modifiche sulla proposta di Regolamento del 2016 propone una applicazione pressoché generalizzata delle ipotesi di procedura di frontiera e accelerata per l’analisi della domanda di protezione. Per approfondimenti in merito ai profili di criticità delle nuove proposte si veda <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/criticita-patto-europeo-migrazione-e-asilo-contesto-italiano/>

siano rispettati i termini della procedura accelerata. Come visto, **la normativa subordina la legittimità del trattenimento del richiedente asilo al rispetto di una precisa tempistica** proprio per evitare che ritardi nella procedura di esame della domanda, non imputabili al richiedente, **possano tradursi in indebite limitazioni della libertà personale.**

In fase di ricorso si dovrà altresì chiedere il rispetto delle garanzie previste dalla procedura ordinaria sostenendo che l'eventuale diniego potrà essere impugnato negli ordinari trenta giorni, un effetto sospensivo immediato e in via subordinata la sospensione ai fini di una completa istruttoria. Quest'ultimo inciso è ovviamente applicabile anche in tutti i casi in cui il richiedente non sia stato sottoposto ad una misura di trattenimento. Si dovrà inoltre prestare attenzione, nei casi in cui i termini per l'audizione siano stati rispettati, se lo sono stati anche quelli relativi alla decisione e, qualora questi ultimi siano stati per qualsiasi ragione prorogati, verificare se il richiedente è stato informato dei motivi - come stabilito dalle norme - ed in caso contrario rilevarlo in fase di ricorso³⁹.

In definitiva, occorre utilizzare tutti gli strumenti forniti dalla giurisprudenza per affrontare tali delicate casistiche per sostenere sempre e comunque il principio generale: ogni volta che ci si trova di fronte ad una procedura accelerata, il mancato rispetto da parte delle amministrazioni delle tempistiche indicate dalle norme, rendono tali procedure prive di tutti gli effetti negativi che le contraddistinguono e le trasformano in procedure ordinarie.

Aggiornato al 30 marzo 2021

³⁹ Particolare importanza in questo senso rivestono quelle ipotesi di procedure accelerate in cui non è prevista l'audizione del richiedente e la tempistica per la decisione rappresenta l'unica accelerazione dei termini. Per la domanda reiterata, ad esempio, decorso il termine di cinque giorni senza che la Commissione territoriale abbia adottato una eventuale decisione di inammissibilità a seguito di esame preliminare della domanda, sarà opportuno verificare, in caso di dilatazione dei termini per la decisione dovuta ad eventuali proroghe - che come abbiamo visto sono previste dal comma 5 dell'art. 28bis che a sua volta richiama l'art. 27 del D.Lgs. 25/2008 e che potranno giungere ad un massimo di 18 mesi - se il richiedente è stato informato del ritardo. Lo stesso discorso è valido per l'ipotesi di cui all'art. 28bis, co. 1, lett. b) del richiedente sottoposto a procedimento penale, in cui non è chiara la tempistica relativa all'audizione, poiché la norma si limita ad indicare "previa audizione del richiedente", mentre la decisione è stabilita in un termine accelerato di cinque giorni, prorogabili però per questa ipotesi per un massimo di 6 mesi. (cfr. nota 6).