

**Nel procedimento di riconoscimento della protezione internazionale occorre riconoscere il diritto fondamentale di difesa, realizzato con la partecipazione ed il diretto ascolto del cittadino straniero**

**(Cass. Civ., sez. I, sent. 18 novembre 2020 – 10 marzo 2021, n. 6745)**

Nel procedimento di riconoscimento della protezione internazionale la decisione di manifesta infondatezza della domanda potrà ritenersi adottata sulla base di una procedura accelerata solamente qualora il Presidente della Commissione Territoriale, a seguito della trasmissione degli atti da parte della questura, abbia deciso in tal senso e l'iter procedimentale seguito abbia rispettato i termini raddoppiati dell'art. 28-bis, comma 1 pur sempre contratti rispetto a quelli ordinari, previsti per l'audizione del richiedente e per l'adozione della decisione finale. Pertanto, la qualificazione peculiare della procedura come accelerata deve porsi come antecedente logico alla statuizione finale, non potendo discendere dalla mera formula di "manifesta infondatezza" contenuta nel provvedimento di rigetto. Diversamente, si determinerebbe un grave vulnus all'esercizio del diritto di difesa endoprocedimentale del richiedente, anche ove lo stesso non si sia avvalso di difesa tecnica, essendo l'accertamento dell'autorità decidente diretta al riconoscimento di un diritto fondamentale, realizzato con la partecipazione ed il diretto ascolto del cittadino straniero, al quale non può essere negata la possibilità di conoscere preventivamente il modello procedimentale con il quale verrà esaminata la sua domanda, anche al fine di contestare l'eventuale erronea individuazione da parte del Presidente della Commissione e di esserne avvisato in sede di comunicazione dell'esito.

\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MELONI Marina - Presidente -  
Dott. ACIERNO Maria - rel. Consigliere -  
Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere -  
Dott. BALSAMO Milena - Consigliere -  
Dott. SOLAINI Luca - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 15559/2019 proposto da:

C.S., elettivamente domiciliato in Catania, Piazza Abramo Lincoln, n. 2, presso lo studio dell'Avv. Nunzia Lucia Messina, che lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

Ministero Dell'interno;

- intimato -

avverso la sentenza n. 63/2019 della CORTE D'APPELLO di CATANIA, depositata il 15/01/2019; udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 18/11/2020 da Dott. ACIERNO MARIA.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il cittadino del (OMISSIS) C.S. ha impugnato, dinanzi la Corte di Appello di Catania, l'ordinanza emessa ex art. 702 bis dal Tribunale di Catania con la quale veniva dichiarato inammissibile perchè tardivo il ricorso avverso il provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale emesso dalla competente C.T.

2. La Corte di Appello ha rigettato l'appello per le ragioni che seguono.

In primo luogo, ha evidenziato che la C.T. ha rigettato la domanda per manifesta infondatezza, ai sensi del D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 32, comma 1 bis (che richiama espressamente l'art. 28-bis, comma 2, lett. a), avendo ritenuto che il ricorrente avesse sollevato esclusivamente questioni che non avevano attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il Tribunale, di conseguenza, ha ritenuto applicabile il termine di impugnazione abbreviato di 15 giorni, previsto dal D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 19 ed ha dichiarato la tardività del ricorso avverso il provvedimento della C.T. Inoltre, ha rigettato la richiesta di remissione in termini ex art. 153 c.p.c., comma 2, avanzata dal cittadino straniero, rilevando che questo non aveva dimostrato le cause a lui non imputabili in forza delle quali era incorso in decadenza. La Corte di Appello ha confermato entrambe le statuizioni del giudice di primo grado. Con riferimento alla dimidiazione del termine previsto dall'art. 19, ha rilevato che tale norma richiami espressamente sia i casi di manifesta infondatezza di cui al D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 28-bis, comma 2, sia l'ipotesi in cui il richiedente sia trattenuto presso un centro di identificazione ed espulsione. Ha dunque respinto quanto prospettato dalla difesa, secondo la quale il termine dimezzato di cui all'art. 19 potrebbe applicarsi esclusivamente ai casi di trattenimento del cittadino straniero. In merito alla richiesta di rimessione in termini - fondata sulla mancata menzione della formula "manifesta infondatezza" nel provvedimento tradotto nelle lingue veicolari, indicata solo nella parte in italiano, nonchè in ordine all'avvertimento riguardante la riduzione del termine operato attraverso il mero richiamo di norme di leggi - la Corte ha osservato che il ricorrente è venuto meno all'onere di produrre il suo fascicolo di parte di primo grado, contenente la copia del provvedimento amministrativo notificato, cosicchè non ha potuto apprezzare direttamente il contenuto dell'atto, nè comprendere a chi sia stato notificato. Peraltro, il ricorso è stato proposto dal tutore del ricorrente, l'Avv. G.P., che era presente durante l'audizione del richiedente da parte della C.T. (tanto da aver sottoscritto il relativo verbale) e poteva ben comprendere il contenuto e le prescrizioni processuali del provvedimento impugnato. Pertanto, non può rinvenirsi alcun elemento che giustifichi il ritardo del tutore nella proposizione del ricorso davanti al Tribunale.

Infine, la Corte ha precisato che il provvedimento tradotto nelle lingue veicolari indicava l'avvertimento del dimezzamento del termine.

3. Avverso tale pronuncia ha proposto ricorso per Cassazione il cittadino straniero. Il Ministero intimato non ha svolto attività difensiva.

4. Nel primo motivo si censura la violazione e falsa applicazione dell'art. 347 c.p.c. per aver il giudice di appello posto a carico del ricorrente l'onere di depositare il fascicolo di parte di primo grado, contenente il provvedimento notificato emanato dalla C.T., nei confronti del quale si denunciava la

mancata menzione della formula "manifesta infondatezza", indicativa del dimezzamento del termine per impugnare. La disposizione citata non pone a carico del ricorrente tale onere processuale.

5. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta la nullità della sentenza e del procedimento di appello, atteso che la Corte ha presunto che il provvedimento notificato al ricorrente, mancante agli atti, corrispondesse a quello prodotto dall'Avvocatura di Stato. Contrariamente, avrebbe dovuto ordinare alla parte appellante la produzione dell'atto mancante o, quantomeno, disporre l'acquisizione di ufficio, non potendo confermare la decisione di primo grado senza aver preso cognizione diretta del provvedimento suddetto.

6. Nel terzo motivo di ricorso si deduce la violazione del D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 32, comma 1 b-bis e art. 28 bis, comma 2, lett. a); del D.L. n. 142 del 2015, art. 27, lett. c) nonchè il vizio di motivazione considerato che il termine abbreviato di impugnazione si applica alle sole procedure accelerate previste dall'art. 28 bis cit., le quali possono essere indicate soltanto dal Presidente della C.T. a seguito di un esame preliminare, come stabilito dall'art. 28, comma 1 bis, secondo il quale:

"Il Presidente della Commissione territoriale sulla base della documentazione in atti individua i casi di procedura prioritaria od accelerata", peraltro, nel rispetto di termini brevissimi sia per quanto riguarda la trasmissione della documentazione alla Commissione competente, sia in relazione alla fissazione dell'audizione del richiedente asilo. Nel caso di specie, la procedura si è svolta con rito ordinario, non accelerato, ne consegue che non può trovare applicazione il termine abbreviato di 15 giorni solamente in virtù del fatto che il provvedimento conclusivo ha qualificato come "manifesta" l'infondatezza della domanda. Invero, la valutazione di manifesta infondatezza della domanda rappresenta un prius logico rispetto all'adozione della procedura accelerata, non è una valutazione postuma contenuta nel provvedimento conclusivo della procedura.

7. Con il quarto motivo si deduce la mancata applicazione dell'art. 153 c.p.c., comma 2, per avere la Corte respinto la richiesta di remissione in termini senza considerare che all'epoca dei fatti il richiedente era minorenne non accompagnato e non conosceva le lingue veicolari. Dunque, le difficoltà interpretative del provvedimento impugnato non possono essere addebitate al richiedente e risulta prevalente la considerazione del preminente interesse del minore.

8. Il quinto motivo cesura l'omesso esame di un fatto decisivo ai fini del giudizio, ovvero del fatto che l'unica lingua parlata dal richiedente è il (OMISSIS) e il provvedimento della C.T. è stato tradotto solamente nelle lingue veicolari, lingue a lui incomprensibili.

9. Da ultimo, con il sesto motivo di ricorso, si lamenta la violazione dei principi del giusto processo sanciti dall'art. 111 Cost., che secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza Europea impongono al giudice di evitare eccessivi formalismi in punto di ammissibilità e ricevibilità dei ricorsi, dovendo porre attenzione alla situazione di vita del ricorrente ed alle ragioni determinanti la sua fuga dal Paese di origine. La Corte di appello, diversamente operando, ha violato il diritto di difesa del ricorrente.

10 Ritiene il Collegio di dover esaminare preliminarmente il terzo motivo di ricorso, attesa la sua priorità logica rispetto alle altre censure dedotte.

10.1 In primo luogo deve rilevarsi che le norme relative all'applicazione ai procedimenti di protezione internazionale delle c.d. procedure accelerate hanno subito continui cambiamenti dalla loro entrata in vigore. Al fine di individuare correttamente il paradigma normativo composito applicabile al caso di specie, è necessario precisare che il ricorrente, nato il 15/09/1998, al momento della proposizione della domanda di protezione internazionale e della conseguente instaurazione del procedimento davanti la C.T., era minorenne. Precisamente, si trattava di minore non accompagnato, come emerge dalla nomina dell'Avv. G.P. come suo tutore, in ottemperanza a quanto disposto dal D.Lgs. n. 142 del 2015, art. 19, comma 5. Siffatta circostanza si evince chiaramente dal ricorso per Cassazione, dove si legge che il giudizio davanti al Tribunale, promosso in opposizione

avverso la decisione di diniego della C.T., è stato rubricato nel 2016 (R.G. 8255 del 2016). Di conseguenza, la C.T. ha ritenuto applicabile al caso concreto il D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 19, comma 3, inserito nella norma dal D.Lgs. n. 142 del 2015, art. 27, comma 1, lett. b) entrato in vigore il 30/09/2015 al fine di dare attuazione alla direttiva UE 2013/32. La disposizione è rimasta vigente fino al 30/04/2017, essendo stata abrogata con l'entrata in vigore del D.L. n. 13 del 2017. Essa stabilisce quanto segue: "Nei casi di cui al D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, art. 28-bis, comma 2, e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento nei centri di cui al D.Lgs. 25 luglio del 1998, n. 286, art. 14 i termini previsti dal presente comma sono ridotti alla metà".

10.2 Per comprendere a pieno la portata della norma è necessario esaminare il D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 28-bis, comma 2 rubricato "procedure accelerate". Tale disposizione è stata inserita dal D.Lgs. n. 142 del 2015, art. 25 entrato in vigore il 30/09/2015, e poi modificata dapprima dal D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni dalla L. n. 132 del 2018, pubblicata in G.U. il 3/12/2018) e, successivamente, dal D.L. n. 173 del 2020, entrato in vigore il 20/12/2020. Dunque, la versione *ratione temporis* applicabile è quella vigente dal 30/09/2015 al 3/12/2018 che così dispone: "1. Nel caso previsto dall'art. 28, comma 1, lett. c), 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 entro i successivi due giorni. 2. I termini di cui al comma 1, sono raddoppiati quando: a) 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 D.Lgs. 1 novembre 2007, n. 251; b) la domanda è reiterata ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. b); 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 respingimento. 3. I termini di cui ai commi 1 e 2 possono essere superati ove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda, fatti salvi i termini massimi previsti dall'art. 27, commi 3 e 3-bis. Nei casi di cui al comma 1, i termini di cui all'art. 27, commi 3 e 3-bis, sono ridotti ad un terzo". In sintesi, la dimidiazione dei termini per impugnare il provvedimento emesso dalla C.T. si applica, in virtù del rinvio espresso dell'art. 19, comma 3, all'art. 28-bis, anche ai casi di domanda manifestamente infondata che presenti le caratteristiche di cui alla lett. a) della norma da ultimo illustrata e sia stata esaminata e decisa sulla base della procedura accelerata.

10.3 L'art. 28-bis, comma 1 evidenzia che le procedure accelerate seguono, anche nella fase istruttoria endoprocedimentale, una scansione temporale diversa da quella ordinaria. Invero, si tratta di domande che vengono trasmesse immediatamente alla C.T. dal questore e, pur ammettendo la norma, al successivo comma 3, la possibilità di prolungare i termini al fine di assicurare un esame esaustivo della domanda, ed evitare dunque di pregiudicare eccessivamente il diritto di difesa del richiedente, l'iter procedimentale si colloca sempre all'interno del binario accelerato previsto dallo stesso art. 28-bis.

Il disposto di cui al medesimo D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 28, comma 1-bis nella versione *ratione temporis* applicabile (in vigore dal 30/09/2015 al 3/12/2018), fornisce un'indicazione ulteriore, affermando che spetta al Presidente della C.T. il compito di individuare i casi di procedura prioritaria (stabilite dal medesimo art. 28, comma 1) e di procedura accelerata (di cui al successivo art. 28-bis).

10.4 Ne consegue che la decisione di manifesta infondatezza della domanda potrà ritenersi adottata sulla base di urla procedura accelerata solamente qualora il Presidente della C.T., a seguito della trasmissione degli atti da parte della questura, abbia deciso in tal senso e l'iter procedimentale seguito abbia rispettato i termini raddoppiati dell'art. 28-bis, comma 1 pur sempre contratti rispetto

a quelli ordinari, previsti per l'audizione del richiedente e per l'adozione della decisione finale. Pertanto, la qualificazione peculiare della procedura come accelerata deve porsi come antecedente logico alla statuizione finale, non potendo discendere dalla mera formula di "manifesta infondatezza" contenuta nel provvedimento di rigetto. Diversamente, si determinerebbe un grave *vulnus* all'esercizio del diritto di difesa endoprocedimentale del richiedente, anche ove lo stesso non si sia avvalso di difesa tecnica, essendo l'accertamento dell'autorità decidente diretta al riconoscimento di un diritto fondamentale, realizzato con la partecipazione ed il diretto ascolto del cittadino straniero, al quale non può essere negata la possibilità di conoscere preventivamente il modello procedimentale con il quale verrà esaminata la sua domanda, anche al fine di contestare l'eventuale erronea individuazione da parte del Presidente della Commissione e di esserne avvisato in sede di comunicazione dell'esito. Di conseguenza, come confermato da questa Corte, il termine dimezzato di 15 giorni potrà operare solamente ove la procedura sia stata adottata sin dall'inizio nelle forme accelerate; in tutti gli altri casi, anche in presenza di un rigetto per manifesta infondatezza, il termine di ricorso sarà quello ordinario (Cass., Sez. I, n. 2301/2020 e Cass., Sez. I, n. 7520/2020). Nel caso di specie, la Corte di appello ha ritenuto applicabile il dimezzamento dei termini per impugnare sulla base della mera formula decisoria di manifesta infondatezza contenuta nel provvedimento amministrativo di rigetto, senza accertare preventivamente l'adozione, da parte della C.T., della procedura accelerata di cui all'art. 28-bis.

Una simile verifica si presenta ineludibile ed officiosa, attesa la stretta incidenza della scelta del modello procedimentale sul diritto soggettivo di protezione del richiedente il quale, nel corso della procedura accelerata, subisce una restrizione delle garanzie partecipative proprie della fase amministrativa, nonché una contrazione di quelle difensive dinanzi l'Autorità giurisdizionale, mediante la drastica riduzione dei termini.

10.5 La Corte, omettendo tale indagine, ha violato il D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 28, comma 1-bis e art. 28-bis dai quali si evince che il vero presupposto per l'applicazione dell'effetto processuale dell'abbreviazione dei termini per impugnare è costituito dall'adozione della peculiare procedura accelerata, non dalla formula decisoria.

10.6 Al riguardo, il Collegio ritiene di non condividere l'orientamento espresso dall'ordinanza n. 7880 del 2020 successiva ai due precedenti sopra citati, così massimata:

"In tema di reiterazione della domanda protezione internazionale, ai sensi del D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 28-bis, comma 2, lett. b), (previgente al D.L. n. 113 del 2018, conv. con modific. in L. n. 132 del 2018), il termine per impugnare il provvedimento della commissione territoriale è ridotto della metà senza che rilevi l'omessa informativa al richiedente circa la procedura accelerata, atteso che oggetto della controversia non è il provvedimento negativo della commissione, ma il diritto soggettivo alla protezione e la riduzione del termine discende direttamente dalla legge ed è pertanto rilevabile da chi impugna dal tenore del provvedimento." In primo luogo deve rilevarsi che nella motivazione non si fa menzione della diversa interpretazione del quadro normativo applicabile, posta a base dei degli altri precedenti, verosimilmente perchè coevi. In secondo luogo, proprio la natura del giudizio che ha ad oggetto il rapporto e l'accertamento delle condizioni per il riconoscimento di un diritto fondamentale, conducono ad un'interpretazione rigorosa e non estensiva delle ipotesi di dimezzamento dei termini per l'esercizio in giudizio che sia coerente con il testo dell'art. 28 bis secondo il quale la scelta del binario accelerato dell'accertamento del diritto deve precedere e non seguire la decisione della Commissione territoriale.

10.7 Nel caso di specie, tuttavia si deve rilevare un altro incisivo profilo di violazione di legge nella decisione impugnata. La domanda doveva essere esaminata in via prioritaria ai sensi del D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 28 perchè il ricorrente, quantomeno nella fase del procedimento davanti la C.T., era incontestabilmente minorenni, essendo stato assistito dal proprio tutore durante l'audizione. Al riguardo, l'art. 28 cit. stabilisce espressamente, al comma 1, lett. b), che la domanda presentata da un

minore non accompagnato debba essere esaminata in via prioritaria. La previsione della contrazione dei tempi procedurali, in tale ipotesi, non riguarda la circostanza che la domanda si presuma infondata o strumentale all'elusione delle frontiere, come per le ipotesi delle procedure accelerate dell'art. 28-bis, ma, al contrario, inerisce alla necessità di riconoscere celermente la protezione richiesta ove sussistano i relativi presupposti di legge. Invero, il D.Lgs. n. 142 del 2015, attuativo della Direttiva Procedure 2013/32, che ha introdotto l'art. 28 citato, ha accentuato le misure di protezione dei minori non accompagnati i quali, al pari delle altre "categorie vulnerabili", necessitano di maggiori garanzie procedurali. Per questa ragione la sua domanda deve essere ammessa all'esame prioritario ed, ulteriormente, deve anche escludersi la possibilità che la stessa possa seguire l'iter procedimentale accelerato. Se nella disciplina *ratione temporis* applicabile, tale conclusione rappresentava un'ipotesi interpretativa fortemente avvalorata dalla dicotomia esistente tra la *ratio* garantista dell'art. 28, e quella di prevenzione e contrasto ad eventuali strumentalizzazioni ed abusi della domanda, propria del successivo art. 28-bis; nel quadro normativo delineatosi successivamente all'introduzione del D.L. n. 130 del 2020, essa è stata confermata, posto che l'attuale versione dell'art. 28-bis, prevede espressamente al comma 6 che le procedure accelerate non si applicano ai minori non accompagnati.

10.8 L'accoglimento del terzo motivo determina l'assorbimento degli altri. La pronuncia deve essere cassata con rinvio alla Corte di Appello di Catania in diversa composizione perchè si attenga ai principi di diritto contenuti nei paragrafi 10.4; 10.5; 10.7.

P.Q.M.

La Corte accoglie il terzo motivo di ricorso, assorbe gli altri. Cassa e rinvia alla Corte di Appello di Catania in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, il 18 novembre 2020.

Depositato in Cancelleria il 10 marzo 2021