

# Principi e garanzie del processo civile nei procedimenti in materia di protezione internazionale

Prof. Francesco De Santis

(1° aprile 2025)

## *Sommario*

- Fonti
- Lineamenti essenziali della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale
- Giudice competente
- Effettività della tutela giurisdizionale: *effetto sospensivo, legal aid, interprete*
- Onere dell'allegazione (artt. 99 e 112 cpc) e onere della prova: cenni
- Diritto all'udienza: limiti
- Mezzi di impugnazione

# Fonti

- **Costituzione**

- ✓ Norme costituzionali relative alla giurisdizione (spec. artt. 24, 25, 102, 111 Cost.)

- **Diritto primario dell'UE**

- ✓ Carta dei diritti fondamentali dell'UE (spec. art. 47 - Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale)

- **CEDU**

- ✓ Art. 13 (Diritto ad un rimedio effettivo) in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU
- ✓ Dubbi sull'applicabilità dell'art. 6 CEDU

# Fonti

- **Diritto secondario dell'UE**

- ✓ Regolamento Dublino III (n. 604/2013), spec. art. 27
- ✓ Direttiva procedure (n. 32/2013)
- ✓ Direttiva qualifiche (n. 95/2011)
- ✓ Direttiva accoglienza (n. 33/2013)
- ✓ Direttiva sulla protezione temporanea (n. 55/2011)

- **Decreto legislativo n. 25/2008 e successive modifiche/integrazioni** (Attuazione della direttiva [...] recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato)

- **Codice di procedura civile**

- **Decreto legislativo n. 150/2011** (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69)

# *Lineamenti essenziali della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale*

## • **Fase amministrativa**

- ✓ Formalizzazione della domanda (modello C3)
- ✓ Convocazione davanti alla Commissione territoriale competente e audizione (videoregistrazione o verbale – art. 14 d. lgs. 25/2008)
- ✓ Decisione => riconoscimento o negazione status di rifugiato/protezione sussidiaria
- ✓ Particolare: rilascio permesso di soggiorno “protezione speciale” - già protezione umanitaria (art. 32, commi 3 e 3.1 d. lgs. 25/2008)

# *Lineamenti essenziali della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale*

- **Fase giurisdizionale**
- Avverso i provvedimenti adottati dalla Commissione territoriale [...] è ammesso **ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria** (Art. 35, co. 1, D. Lgs. 25/2008)
- Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento (Art. 35-bis, co. 1, D. Lgs. 25/2008)
- Queste controversie sono regolate dalle disposizioni di cui agli artt. 737 ss CPC (ove non diversamente disposto dall'art. 35-bis)...
- ... salvo alcune controversie in tema di mancato riconoscimento della protezione speciale alle quali si applica invece il rito semplificato di cognizione ex artt. 281-decies ss. cpc (ma senza appello) – vedi art. 19-ter D. Lgs. 150/2011

# *Giudice competente*

Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea (decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017 e successive m. e i.)

- istituite **presso i tribunali ordinari** del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello
- I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i **magistrati** dotati di specifiche competenze
- Sono competenti per tutte le controversie originate dall'impugnazione dei provvedimenti di cui all'art. 35 d. lgs. 28/2005 nonché rifiuto/diniego permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale (ex-umanitaria)

# *Giudice competente*

Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e di libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea (decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017 e successive m. e i.)

**=> Giudice ordinario specializzato per questa specifica materia (art. 102 Cost.)**

*A differenza di:*

- *Francia: cour nationale du droit d'asile*
- *Germania: giudice amministrativo*
- *Spagna: sezione amministrativa della Audiencia Nacional*
- *Irlanda: International Protection Appeals Tribunal (IPAT) – perché ci interessa?*

# *Effettività della tutela giurisdizionale*

- **Effetto sospensivo del ricorso**

- ✓ Decisione di rigetto comporta di regola obbligo di lasciare il territorio nazionale “**alla scadenza del termine per l’impugnazione**” (art. 32, co. 4, d. lgs. 25/2008)
- ✓ La proposizione del ricorso **sospende automaticamente** l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato SALVO ECCEZIONI (art. 35-bis, co. 3)
- ✓ Ricorrendo le ECCEZIONI, «l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa, su istanza di parte, con decreto motivato, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni» (art. 35-bis, co. 4)

ECCEZIONI => straniero rintracciato in occasione di attraversamento illegale della frontiera o salvato in mare e **trattenuto in apposite strutture**; domanda inammissibile o manifestamente infondata; **procedura accelerata/alla frontiera**; richiedente proveniente da «**Paese sicuro**»

# *Effettività della tutela giurisdizionale*

- **Patrocinio a spese dello Stato**

- ✓ Art. 16 co. 2 d. lgs. 25/2008 rinvia al T.U. Spese

- Vedi, in particolare, gli artt. 74 ss.

- ✓ Estesa alla fase amministrativa e più snella la procedura di ammissione per il minore non accompagnato (v. art. 16 co. 1 d. lgs. 25/2008)

- **Interprete**

- ✓ Previsto dalla direttiva procedure per la fase amministrativa (artt. 12 e 15)

- ✓ Esteso alla fase giurisdizionale dall'art. 10, co. 5, d. lgs. 25/2008

# *Oneri di allegazione e prova (cenni)*

- **Regole generali del processo civile**

- ✓ Artt. 99 e 112 CPC

- ✓ Artt. 115 CPC e 2697 cc

- ✓ Le dichiarazioni delle parti *pro se* valgono come argomenti di prova (art. 116, comma 2, cpc)

- **Procedimenti in materia di protezione internazionale**

- ✓ Tendenzialmente c'è onere di allegazione dei fatti che sostanziano il diritto alla protezione internazionale

- ✓ Forte deroga al principio dispositivo in senso stretto: dovere di cooperazione istruttoria (vedi artt. 8, comma 3, e 35-bis comma 9, D. Lgs. 25/2008)

- ✓ Audizione dell'interessato come fonte di prova

## *Diritto all'udienza: limiti*

- **Camerale, poi rito sommario di cognizione (artt. 702-bis ss. Cpc), poi di nuovo camerale (D.L. 13/2017)**
- **Art. 35-bis, commi 9, 10 e 11**

Il procedimento è trattato in camera di consiglio

È fissata udienza per la comparizione delle parti **esclusivamente** quando il giudice:  
a) visionata la *videoregistrazione* [...] ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato; b) ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti;  
c) dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova.

L'udienza è altresì disposta quando ricorra **almeno una delle seguenti ipotesi**:  
a) la *videoregistrazione* non è disponibile; b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione; c) l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.

## *Diritto all'udienza: limiti*

- **Manca videoregistrazione? Udienza sempre, a pena di nullità del decreto di rigetto**
  - ✓ Così Cass. 2817/2019
- **C'è la registrazione? Udienza a discrezione del giudice (v. art. 35-bis commi 10 e 11)**
  - ✓ visionata la videoregistrazione, ritiene necessario disporre l'audizione dell'interessato;
  - ✓ ritiene indispensabile richiedere chiarimenti alle parti;
  - ✓ dispone consulenza tecnica ovvero, anche d'ufficio, l'assunzione di mezzi di prova;
  - ✓ l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della decisione;
  - ✓ l'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado.

## *Diritto all'udienza: limiti*

- **Compatibile con la Costituzione? Arg. da art. 101, co. 1, Cost.**

«...idoneità del procedimento camerale, da sempre impiegato anche per la trattazione di controversie su diritti e status, a garantire l'adeguato dispiegarsi del contraddittorio con riguardo al riconoscimento della protezione internazionale, **neppure potendo riconoscersi rilievo all'eventualità della soppressione dell'udienza di comparizione**, sia perchè essa è circoscritta a particolari frangenti nei quali la celebrazione dell'udienza si risolverebbe in **un superfluo adempimento, tenuto conto dell'attività in precedenza svolta**, sia perchè il **contraddittorio è comunque pienamente garantito dal deposito di difese scritte**»

# *Diritto all'udienza: limiti*

## • **Compatibile con la Costituzione?**

Distinguere:

- ✓ Udiienza come strumento per il controllo del popolo sulle modalità di esercizio della giurisdizione
- ✓ Udiienza come sede di esplicazione del contraddittorio
- ✓ Udiienza come sede dell'audizione dell'interessato (quando è che è necessario disporla?)

Si consideri, inoltre:

- ✓ Art. 127-ter: “udienza cartolare”, l'opposizione della parte non pare dirimente
- ✓ Molti invocano l'art. 6 CEDU... che, però, per la Corte di Strasburgo NON SI APPLICA in questi procedimenti (SIC!)
- ✓ Ineffettività del contraddittorio in udienza se l'avvocato non conosce il caso

# Mezzi di impugnazione

- **Versione originaria (art. 35 d. lgs. 25/2008)**

- ✓ Il tribunale decide con sentenza impugnabile con reclamo davanti alla Corte di appello

- **Art. 19 d. lgs. 150/2011**

- ✓ Si applica il rito sommario di cognizione, ergo decisione con ordinanza appellabile *ex art. 702-quarter CPC* e poi ricorso per cassazione

- **Art. 35-bis d. lgs. 25/2008**

- ✓ **Il decreto non è reclamabile ma è ricorribile per cassazione**

- 30 gg dalla comunicazione da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita
- La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato
- No effetto sospensivo automatico
- No pieno riesame nel merito

# Conclusione

- **Tutela giurisdizione per questi diritti soggettivi fondamentali**

- ✓ ***Con elementi garantistici***

- Ad es. G.O., interprete (se c'è)

- ✓ ***Differenziata in prospettiva di effettività***

- Cooperazione istruttoria

- Audizione dell'interessato come fonte di prova

- ✓ ***Con alcune scelte "efficientiste"***

- Limiti alla celebrazione della pubblica udienza

- No appello

- ✓ ***Con tranelli meno evidenti ma potenzialmente dirompenti***

- Procedure accelerate/alla frontiera/paesi terzi sicuri