

Il ricorso avverso il diniego della protezione internazionale

Torino, 22 novembre 2022

avv. Laura Martinelli



Fonti

- Direttiva procedure 2013/32/UE
 - d.lgs. 25/2008 Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato
 - d.lgs. 251/2007 Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.
-
-

Provvedimento della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale:

- RICONOSCE la protezione internazionale
 - NON riconosce la protezione internazionale ma ritiene sussistenti i requisiti per il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32, comma 3, d.lgs. 25/2008
 - NON RICONOSCE alcun tipo di protezione
 - RIGETTA la domanda in quanto **MANIFESTAMENTE INFONDATA**
-
-

- .Giurisdizione
 - .Competenza
 - .Termini
 - .Sospensione del provvedimento impugnato
 - .Rito applicabile
 - .Caratteristiche dell'atto introduttivo
 - .Contenuto essenziale dell'atto introduttivo
-
-

Art. 35 d.lgs. 25/2008

Avverso la decisione della Commissione territoriale è ammesso ricorso innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria.

Le controversie di cui al comma 1 sono disciplinate dall'art. 35bis

Competenza delle sezioni specializzate istituite dalle D.L. 17 febbraio 2017 n. 13 convertito in L. 13 aprile 2017 n.46.

Art. 1

Sono istituite, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze (particolari competenze in materia, conoscenza della lingua inglese o francese, obbligo di aggiornamento professionale)

Art. 3, comma 1 lett c)

La sezione specializzata è competente per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti all'art. 35 d.lgs. 25/2008

...nonché per i procedimenti per la convalida e la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale (o delle misure alternative al trattenimento)

Competenza territoriale delle sezioni specializzate

Art. 4

E' competente territorialmente la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.

Nel caso delle controversie di cui all'art. 35 d.lgs. 25/2008 l'autorità è costituita dalla commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale o dalla sezione che ha pronunciato il provvedimento impugnato

Nel caso di ricorrenti presenti in una struttura di accoglienza per richiedenti asilo o trattenuti presso il CPR si deve avere riguardo al luogo in cui la struttura o il centro ha sede.

Termini per l'impugnazione

Decorso dei termini → dalla notificazione del provvedimento

Art. 11 d.lgs. 25/2008

•Le notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono validamente effettuate presso il centro o la struttura in cui il richiedente è accolto o trattenuto

•Quando il richiedente non è accolto o trattenuto, le notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono effettuate presso l'ultimo domicilio comunicato dal richiedente dalla Commissione a mezzo del servizio postale

•Nei casi in cui la consegna di copia dell'atto al richiedente da parte del responsabile accolto in struttura sia impossibile per irreperibilità del richiedente e

•Sia risultato impossibile consegnare la comunicazione a mezzo posta per inidoneità del domicilio dichiarato, l'atto è reso disponibile al richiedente presso la questura del luogo in cui ha sede la Commissione territoriale. Decorsi venti giorni dalla trasmissione dell'atto alla questura da parte della Commissione territoriale, mediante messaggio di posta elettronica certificata, la notificazione si intende eseguita.



Art. 35bis d.lgs. 25/2008

Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento

(entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero)

Nei casi di cui all'art. 28bis, commi 1 e 2, e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 142/2015, **i termini previsti dal presente comma sono ridotti alla metà.**

Il termine di 15 giorni si applica in caso di

- richiedente asilo trattenuto (art. 6 d.lgs. 142/2015)

- nel caso delle procedure accelerate disciplinate all'art. 28bis, comma 1 e 2, d.lgs. 25/2008.

- art. 28**

- 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.

-



art. 28bis, comma 1 (decisione entro 5 giorni)

•domanda reiterata ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. b) “il richiedente ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione territoriale senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese d'origine”.

•domanda presentata da richiedente sottoposto a procedimento penale e quando ricorrono le condizioni di cui all'art. 6 o condanna definitiva previa audizione del ricorrente

Art. 28bis, comma 2, (audizione entro sette giorni e decide entro i successivi due giorni)

a) richiedente trattenuto nei punti di crisi o nei CPR

b) richiesta presentata in zone di frontiera o di transito

c) richiedente proveniente da Paese designato di origine sicura ai sensi dell'art. 2bis

d) domanda manifestamente infondata ai sensi dell'art. 28ter

- *il richiedente ha sollevato esclusivamente questioni che non hanno alcuna attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale*
 - *il richiedente proviene da un Paese sicuro*
 - *il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono informazioni verificate sul Paese di origine*
 - *il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la sua identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente, ovvero ha dolosamente distrutto o fatto sparire un documento di identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza*
 - *il richiedente è entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso;*
-
-

- *il richiedente ha rifiutato di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico*
- *richiedente che presenti la domanda, dopo essere stato fermato in condizione di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento*
- *il richiedente si trova nelle condizioni di cui all'articolo 6, commi 2, lettere a), b) e c), e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*

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



C.Cass., Sez. I civile, n. 6745/2021 del 10.03.2021 Rel. Maria Acierno

- 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 del ricorso sarà quello ordinario (in tal senso anche C.Cass. Sez. I n. 2301/2020 e n. 7520/2020)

(la procedura accelerata deve essere determinata dal Presidente della Commissione ai sensi dell'art. 28)

N.B. Ai sensi dell'art. 28bis, comma 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

Introduzione del ricorso

Art. 35bis

Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 sono regolate dalle disposizioni di cui agli articoli 737 e ss c.p.c. , ove non diversamente disposto dal presente articolo.

N.B. Diversamente dalla fase amministrativa nella quale la difesa tecnica è meramente eventuale, nella fase giurisdizionale il ricorrente è necessariamente assistito da un avvocato e, ove ne sussistano i requisiti, è ammesso al patrocinio a Spese dello Stato (piattaforma RICONOSCO)

→ art. 737 c.p.c. procedimento in camera di consiglio, l'impugnazione è introdotta con RICORSO

→ oggetto della domanda non è il provvedimento negativo bensì il diritto soggettivo alla protezione internazionale: il giudice opera un esame ex novo

→ onere di allegare i fatti costitutivi della domanda di protezione internazionale (anche eventuali fatti nuovi sulla vicenda del ricorrente o sul buon inserimento socio-lavorativo)

→ argomentare sulla credibilità delle dichiarazioni rese dal ricorrente in sede di audizione personale innanzi alla Commissione (riscontro nelle COI)

→ in che modo i fatti riportati rientrano nell'ambito delle diverse forme di protezione internazionale e della protezione speciale

Istanze istruttorie:

- audizione personale (interrogatorio libero) del ricorrente

“Nei giudizi in materia di protezione internazionale il giudice, in assenza della videoregistrazione del colloquio svoltosi dinanzi alla Commissione territoriale, ha l'obbligo di fissare l'udienza di comparizione, ma non anche quello di disporre l'audizione del richiedente, a meno che: a) nel ricorso non vengano dedotti fatti nuovi a sostegno della domanda (sufficientemente distinti da quelli allegati nella fase amministrativa, circostanziati e rilevanti); b) il giudice ritenga necessaria l'acquisizione di chiarimenti in ordine alle incogruenze o alle contraddizioni rilevate nelle dichiarazioni del richiedente; c) il richiedente faccia istanza di audizione nel ricorso, precisando gli aspetti in ordine ai quali intende fornire chiarimenti e sempre che la domanda non venga ritenuta manifestamente infondata o inammissibile”.

C.Cass, Sez I, n.21584/2020 del 7 ottobre 2020

→ necessità di formulare in modo preciso e motivato la richiesta di audizione, allegando gli specifici punti su cui dovrebbe vertere l'esame e le ragioni per cui il verbale sintetico redatto dalla Commissione Territoriale non è idoneo a valutare la credibilità

•Chi paga l'interprete?

Sospensione del provvedimento impugnato

Art. 35bis, comma 3, d.lgs. 25/2008

La proposizione del ricorso **SOSPENDE** l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto:

- a) da ricorrente trattenuto in CPR (C.Cass. 2458/2021 sul mancato rispetto dei termini della procedura accelerata e la durata del trattenimento del richiedente asilo; di segno diverso C.Cass. 17834/2022)
 - b) avverso provvedimento che dichiara inammissibile la domanda
 - c) avverso provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 32, comma 2, lett. b) bis
 - d) avverso provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'art. 28bis, comma 2, lett. c) (Paese d'origine sicuro) ed e)
 - d-bis) avverso provvedimento relativo a domanda di cui all'art. 28bis comma 1 lett. b (ricorrente sottoposto a procedimento penale)
-
-

Istanza di sospensione (Art. 35bis, comma 4)

Inserita nel ricorso come richiesta preliminare motivando:

- fumus boni iuris e
 - periculum in mora (gravi e circostanziate ragioni, art. 35bis, comma 4)
-
-

Conclusioni del ricorso:

- riconoscimento dello status di rifugiato
- riconoscimento della protezione sussidiaria
- riconoscimento della protezione speciale

Allegare documentazione aggiornata relativa alla condizione personale del richiedente asilo

Il procedimento

→ sull'istanza di sospensione art. 35bis, comma 4:

decisa con decreto motivato emesso entro 5 giorni dall'istanza di sospensione e senza preventiva convocazione della controparte.

Entro cinque giorni dalla notificazione del decreto a cura della cancelleria, 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.

Pendente l'istanza di sospensione, il provvedimento è sospeso?

Art. 35bis, comma 5

La proposizione del ricorso o dell'istanza cautelare ai sensi del comma 4 non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento che dichiara inammissibile, per la seconda volta, la domanda di riconoscimento della protezione internazionale ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b), ovvero dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 29-bis.

- procedura collegiale in camera di consiglio
 - il ricorso è notificato a cura della cancelleria al Ministero dell'Interno presso la Commissione territoriale
 - il ricorso è trasmesso al PM che entro 20 giorni esprime il proprio parere
 - il Ministero può stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti o di un rappresentante designato dal presidente della Commissione che ha adottato l'atto impugnato e entro 20 giorni dalla notifica **può depositare una nota difensiva.**
 - la Commissione è tenuta a depositare copia della domanda, videoregistrazione (!), l'intera documentazione acquisita nel corso della procedura ivi comprese le COI utilizzate
-
-

Il procedimento

Il procedimento si svolge in camera di consiglio e l'udienza di comparizione ha luogo solo in determinati casi (art. 35bis, comma 10 e 11):

- visionata la videoregistrazione di cui al comma 8, 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.
-
-

Il procedimento

oppure 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.
-
-

Dovere di cooperazione istruttoria a carico del giudice

art. 3 d.lgs. 251/2007 e art. 8 d.lgs. 25/2008

Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative

C.Cass., Sez. I, n. 15215/2020 del 16 luglio 2020

Il dovere di cooperazione istruttoria che gli artt.3 del D.Lgs. n.251 del 2007 ed 8 del D.Lgs. n.25 del 2008 pongono a carico del giudice, nella materia della protezione internazionale o umanitaria, impone allo stesso di utilizzare, ai fini della decisione, C.O.I. ed altre informazioni relative alla condizione interna del Paese di provenienza o rimpatrio del richiedente, ovvero della specifica area di esso, che siano adeguatamente aggiornate e tengano conto dei fatti salienti interessanti quel Paese o area, soprattutto in relazione ad eventi di pubblico dominio, la cui mancata considerazione, in funzione della loro oggettiva notorietà, è censurabile in sede di giudizio di legittimità

→ COI pertinenti alla complessiva vicenda narrata dal ricorrente (C.Cass., Sez. lavoro, n.6342/2020 del 7 ottobre 2022)

Decisione del Giudice

Entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso (!), il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con DECRETO che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. Il decreto non è reclamabile.

→ Ricorso per Cassazione entro 30 giorni dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria

N.B. 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; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima (l'attestazione di conformità deve riferirsi non solo alla firma ~~ma anche alla data SSUU 15177/2121~~)

Ricorso per Cassazione

Art. 35bis, comma 13

La sospensione degli effetti del provvedimento impugnato viene meno se con decreto, anche non definitivo, il ricorso è rigettato.

Quando sussistono fondati motivi, **il giudice che ha pronunciato il decreto impugnato può disporre la sospensione** degli effetti del predetto decreto, con conseguente ripristino, in caso di sospensione di decreto di rigetto, della sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione. **La sospensione di cui al periodo precedente è disposta su istanza di parte da depositarsi entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione.** La controparte può depositare una propria nota difensiva entro cinque giorni dalla comunicazione, a cura della cancelleria, dell'istanza di sospensione. **Il giudice decide entro i successivi cinque giorni con decreto non impugnabile.**
