



IAFRATE PAOLO - ENZO ROSSI

WORKING PAPER

Procedure e tempi delle richieste di protezione internazionale: i ricorsi



9 772038 693004

10



Procedure e tempi delle richieste di protezione internazionale: i ricorsi¹

Enzo Rossi*
Paolo Iafrate*

* **CREG- Università di Roma “Tor Vergata”** enzo.rossi@uniroma2.it
• **Università di Roma “Tor Vergata”** paolo.iafrate@uniroma2.it

Introduzione

Questo articolo rappresenta una parte di una più ampia ricerca sull'intero processo di esame delle richieste di protezione internazionale presentate da parte dei cosiddetti “rifugiati”.²

La ricerca analizza l'intera procedura di accoglienza, come regolamentata dal dlgs. 25/2008, anche noto come “decreto procedure”. L'obiettivo della ricerca consiste nell'esaminare i modi attraverso i quali le procedure conciliano le due esigenze del controllo e del garantismo. Da un lato, infatti, il fenomeno dell'immigrazione (qui studiato per il particolare segmento dei rifugiati) impone misure di controllo dell'immigrazione illegale o clandestina. Dall'altro, i rifugiati sono portatori di istanze umane particolarmente sensibili, dovendosi garantire loro i diritti previsti dalla Dichiarazione di Ginevra sui rifugiati del 1951.

La citata Convenzione, unitamente ai Principi contenuti dalla nostra Costituzione, in particolare l'art.11, ha ispirato totalmente il menzionato “decreto procedure”, che prevede tempi determinati in ogni fase dell'intero processo. Tali tempi, però, non sono rispettati nella realtà, a causa di problemi operativi, la cui soluzione, nell'ambito di un sistema europeo di accoglienza e di controllo dell'immigrazione, appare non facile e non immediata.

La ricerca del CREG pone l'accento sui tempi effettivi, come un elemento di efficienza che può consistentemente contribuire alla conciliazione delle due esigenze del controllo e della garanzia dei diritti umani dei rifugiati.

La parte della ricerca qui presentata riguarda quello che accade dopo che il richiedente abbia svolto la audizione presso la Commissione Territoriale di competenza, la quale ha la facoltà di concedere lo status di rifugiato, o la protezione sussidiaria, o di segnalare il caso alla Questura per il rilascio del cosiddetto “permesso di soggiorno per motivi umanitari”.³

In caso di diniego di uno dei tre status previsti, il richiedente può fare ricorso. I tempi e termini sono regolati dall' art. 35 del dlgs. 25/2008.

Queste procedure riflettono in misura rilevante il *trade-off* tra diritti e controllo: da un lato sono previsti tre gradi di ricorso, alla luce dell'art. 11 della nostra

¹ Gli autori ringraziano Lorenzo D'Ascia e Vincenzo Rago, dell'Avvocatura dello Stato, per utili suggerimenti ed informazioni. La responsabilità di quanto asserito nell'articolo rimane ovviamente agli autori.

² CREG (Centro di Ricerche Economiche e Giuridiche), Università di Roma “Tor Vergata” : Procedure e tempi delle richieste di protezione internazionale. *In progress*.

³ Si vedano, fra gli altri, gli artt. 4, 27 e 32 del dlgs. 25/2008.



Costituzione, che equipara i diritti dei cittadini stranieri a quelli degli italiani. Dall'altro, è questa la fase finale del processo di controllo, mirante a discriminare in maniera definitiva quelli che hanno veramente diritto alle varie forme di protezione internazionale.

Efficacia e efficienza dell'intera procedura dei ricorsi sono problemi complessi. Infatti, le difficoltà ed i carichi di lavoro in cui operano i Tribunali, le procedure articolate a garanzia dei diritti dei ricorrenti, comportano tempi che, anche se ridotti rispetto ad un passato anche recente, rimangono lunghi. Anche alcune interpretazioni giurisprudenziali non convergenti rendono l'intera procedura a volte controvertibile. In conseguenza di tutto ciò, da un lato si presentano difficoltà oggettive per la raccolta delle prove e delle testimonianze da parte dei ricorrenti, dall'altro le pratiche forensi permettono di dilatare i tempi quando il ricorrente ne abbia interesse. Ne risente l'efficienza, perché i costi e i tempi aumentano, ne risente l'efficacia, perché risulta più problematico discriminare correttamente i casi fondati da quelli maliziosi.

Il lavoro è così organizzato: Nel par.1, dopo aver fornito una informazione sui tempi e sui carichi di lavoro dei Tribunali, si fornisce una descrizione dell'intero procedimento del ricorso, richiamando i casi di inammissibilità, le possibilità di sospensiva degli effetti del diniego da parte della Commissione Territoriale ⁴, l'applicazione della convenzione di Dublino e distinguendo i tre gradi del ricorso. Nel par.2 si esaminano dei casi di studio, al fine di ricavare una valutazione critica del processo per quanto riguarda controllo e garantismo. Nel par. 3 si esaminano i problemi che emergono per quanto attiene alla tutela legale del ricorrente. Nelle conclusioni, infine, si riassumono tutte le osservazioni riguardanti le criticità messe in luce dall'esame precedente e si avanzano proposte per conciliare controllo e garantismo nelle procedure di ricorso..

1 Descrizione delle procedure

Informazioni generali

Riteniamo utile, per meglio valutare l'efficienza del processo di ricorso, premettere alcune informazioni su tempi e carichi di lavoro dei Tribunali.

I tempi per l'esito del ricorso, sono previsti dal 1° comma dell'art 35 dlgs. 25/2008 in trenta giorni.

In passato i tempi reali erano di circa 3 anni. Di recente, si sono ristretti notevolmente, da 6 a 12 mesi circa. Ciò è da ricondursi al fatto che è stato previsto al 4° comma del suddetto articolo il rito camerale, cioè in camera di consiglio, che velocizza l'intero procedimento.

Il carico di lavoro riguarda soprattutto i Tribunali. I ricorsi in Corte d'Appello sono scarsi, così come quelli in Cassazione. La tabella seguente riporta i dati disponibili.

⁴ Si tratta sostanzialmente di sospendere gli effetti del decreto di espulsione, prorogando la durata del permesso di soggiorno,



PROCEDIMENTI RIFUGIATI anni 2006-2010			
	Tribunale	Corte Appello	Cassazione
2006	414	15	25
2007	670	15	9
2008	832	9	19
2009	318	0	59
2010*	238	0	9

* 2010 dati fino a giugno

Fonte: Avvocatura dello Stato

Procedure

In presenza di ricorso ex art 35 dlgs. 25/2008⁵, il Ministero dell'Interno deve essere rappresentato in giudizio. Fino al 2009 era prevista la presenza in giudizio di un

⁵ Art. 35. Dlgs 25/2008

Impugnazione

1. Avverso la decisione della Commissione territoriale e' ammesso ricorso dinanzi al tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento. Il ricorso e' ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e la Commissione territoriale lo abbia ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria. Il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilità, nei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento; allo stesso e' allegata copia del provvedimento impugnato. Nei soli casi di trattenimento disposto ai sensi dell'articolo 21, il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilità, nei quindici giorni successivi alla comunicazione del provvedimento dinanzi al tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di corte d'appello in cui ha sede il centro.

2. Avverso la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui e' accordata la protezione sussidiaria, e' ammesso ricorso dinanzi al tribunale competente in relazione alla Commissione territoriale che ha emesso il provvedimento che ha riconosciuto lo status di cui e' stata dichiarata la revoca o la cessazione.

3. Tutte le comunicazioni e notificazioni si eseguono presso l'avvocato del ricorrente mediante avviso di deposito in cancelleria.

4. Il procedimento si svolge dinanzi al tribunale in composizione monocratica con le modalità dei procedimenti in camera di consiglio.

5. Entro cinque giorni dal deposito del ricorso, il tribunale, con decreto apposto in calce allo stesso, fissa l'udienza in camera di consiglio. Il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza sono notificati all'interessato e comunicati al pubblico ministero e alla Commissione nazionale ovvero alla competente Commissione territoriale.

6. La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui e' accordata la protezione sussidiaria ai sensi dei commi 1 e 2 sospende l'efficacia del provvedimento impugnato.

7. La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui e' accordata la protezione sussidiaria ovvero avverso la decisione adottata dalla Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 22, comma 2, non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato. Il ricorrente può tuttavia chiedere al tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento quando ricorrano gravi e fondati motivi. In tale caso il tribunale, nei cinque giorni successivi al deposito, decide con ordinanza non impugnabile, anche apposta in calce al decreto di fissazione dell'udienza. Nel caso di sospensione del provvedimento impugnato al richiedente e' rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo ed e' disposta l'accoglienza nei centri di cui all'articolo 20.



rappresentante delle CC TT che aveva emesso il diniego. Dal 2009 una norma interpretativa dell' art. 35 dlgs. 25/2008, prevede la possibilità, di fatto sempre realizzata, che sia l'Avvocatura dello Stato a provvedere alla difesa tecnica del Ministero.

Orbene, allo straniero cui sia stato notificato un provvedimento di rigetto della domanda di protezione internazionale è riconosciuto il diritto alla tutela giurisdizionale, cioè la possibilità di fare ricorso davanti all'autorità giudiziaria competente ad esaminarlo, entro i termini allo scopo previsti dall'art. 35 D. Lgs. 25/08, come modificato dal D. Lgs. 159/08. Dalla presentazione del ricorso, poi, derivano una serie di conseguenze in merito all'automatica (o, in alcune ipotesi, soltanto possibile) sospensione dell'efficacia del diniego della Commissione ed il susseguente rilascio di un permesso di soggiorno per la richiesta asilo, nelle more del procedimento giudiziario medesimo.

Il ricorso è assoggettato a un termine, che deve essere indicato nell'atto al momento della notifica, che decorre esclusivamente dal giorno in cui il provvedimento da impugnare è stato notificato all'interessato (anche se questo, informalmente, era venuto a conoscenza del diniego in precedenza).

I termini per la proposizione del ricorso sono previsti a pena di decadenza, ciò significa che il ricorso viene considerato inammissibile se proposto quando il termine è ormai scaduto.

Tuttavia, in casi particolari (per es. quando nel provvedimento non era indicato il termine di scadenza, oppure se il provvedimento è stato notificato senza la relativa traduzione) è possibile presentare il ricorso anche se il termine è decaduto, chiedendo al giudice la "rimessione in termini".

8. La procedura di cui al comma 7 si applica, in ogni caso, al ricorso presentato dal richiedente di cui agli articoli 20, comma 2, lettera d), e 21. Il richiedente ospitato nei centri di accoglienza ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettera d), o trattenuto ai sensi dell'articolo 21 permane nel centro in cui si trova fino alla adozione dell'ordinanza di cui al comma 7.

9. All'udienza può intervenire un rappresentante designato dalla Commissione nazionale o territoriale che ha adottato l'atto impugnato. La Commissione interessata può in ogni caso depositare alla prima udienza utile tutti gli atti e la documentazione che ritiene necessari ai fini dell'istruttoria.

10. Il tribunale, sentite le parti e assunti tutti i mezzi di prova necessari, decide con sentenza entro tre mesi dalla presentazione del ricorso, con cui rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria; la sentenza viene notificata al ricorrente e comunicata al pubblico ministero e alla Commissione interessata.

11. Avverso la sentenza pronunciata ai sensi del comma 10 il ricorrente ed il pubblico ministero possono proporre reclamo alla corte d'appello, con ricorso da depositarsi nella cancelleria della corte d'appello, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla notificazione o comunicazione della sentenza.

12. Il reclamo non sospende gli effetti della sentenza impugnata; tuttavia la corte d'appello, su istanza del ricorrente, può disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa quando ricorrano gravi e fondati motivi.

13. Nel procedimento dinanzi alla corte d'appello, che si svolge in camera di consiglio, si applicano i commi 5, 9 e 10. 14. Avverso la sentenza pronunciata dalla corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione. Il ricorso deve essere proposto, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza. Esso viene notificato ai soggetti di cui al comma 6, assieme al decreto di fissazione dell'udienza in camera di consiglio, a cura della cancelleria. La Corte di cassazione si pronuncia in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 375 c.p.c



In alcuni casi, la possibilità di presentare ricorso non è invece assoggettata a termine di decadenza, si tratta di ipotesi residuali.

Inammissibilità del ricorso

Ai sensi dell'art.1 della legge n.39 del 1990, non viene concesso lo status di rifugiato:

- se l'interessato è già stato riconosciuto come rifugiato in un altro Stato;
- se, dopo aver lasciato il proprio Paese e prima di entrare in Italia, ha soggiornato in un Paese aderente alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati (**Convenzione di Dublino**);
- se ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.
- se ha commesso crimini di guerra o contro l'umanità; se è stato condannato in Italia per uno dei delitti per i quali è previsto l'arresto in flagranza, o risulta pericoloso per la sicurezza dello Stato, o risulta appartenere ad associazioni di tipo mafioso o dedite al traffico di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche.
- se il ricorso è stato presentato dopo che sia decorso il termine di scadenza.

Sospensiva del provvedimento impugnato

La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria ai sensi dei commi 1 e 2 , sospende l'efficacia del provvedimento impugnato (art 35 comma 6 dlgs 25/2008).

Come accennato in precedenza, secondo quanto previsto dall'art. 35 commi 7 e 8 del decreto procedure modificato dal d.lgs. 159/08, la proposizione del ricorso non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato nei confronti di coloro che:

- non sono stati ammessi alla procedura di asilo, poiché la loro domanda è stata ritenuta inammissibile;
- si trovano in condizioni di trattenimento in un centro di identificazione ed espulsione, nei casi previsti dall'art.21⁶ dlgs. 25/2008

⁶ 1. Art.21 Dlgs 25/2008 Casi di trattenimento

è disposto il trattenimento, nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, del richiedente:

a) che si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra;
b) che è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
c) che è destinatario di un provvedimento di espulsione, salvo i casi previsti dall'articolo 20, comma 2, lettera d).

2. Il provvedimento di trattenimento è adottato dal questore con le modalità di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Quando è già in corso il trattenimento, il questore chiede al tribunale in composizione monocratica la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori trenta giorni per consentire l'espletamento della procedura di cui all'articolo 28.



- hanno presentato la domanda di protezione internazionale dopo essere stati fermati per aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o subito dopo, oppure dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare (art. 20 comma 1 lettere b e c);
- hanno ricevuto il rigetto della domanda di protezione internazionale per manifesta infondatezza, dovuta alla insussistenza dei requisiti, ovvero risulta che l'istanza sia stata depositata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

In questi casi è comunque ammessa la richiesta di sospensione del provvedimento al Tribunale quando ricorrano gravi e fondati motivi. La sospensiva può essere concessa dal Giudice del Tribunale Ordinario, entro il termine ordinatorio (non perentorio) di 5 giorni. Questo termine, in pratica, non viene mai rispettato, per cui, a rigore, il ricorrente deve essere espulso e seguire il procedimento dal Paese di origine. In molti casi, però, la Questura localmente competente non effettua il decreto di espulsione, e il ricorrente rimane nel Paese fino all'esito del giudizio.

Nel caso di una decisione di sospensione da parte del giudice, al ricorrente viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo e ne è disposta l'accoglienza nei centri per richiedenti asilo. Tale materia trova specifica regolamentazione al Titolo II del Libro Quarto del C.P.C., e dunque la trattazione processuale di essa deve avvenire secondo le disposizioni comuni per i procedimenti in camera di consiglio, contenute nel capo VI del predetto titolo II (artt. 737 e ss. C.P.C.)

Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha osservato di recente con sentenza della Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile nr. 11264 del 14/05/2009, che in pendenza di altro ricorso volto ad ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato politico in favore dello straniero, non deriva l'obbligo di sospensione del procedimento di espulsione per lo straniero.

Regolamento Dublino

Nei casi Dublino (regole Dublino 2) il richiedente protezione internazionale viene inviato nel Paese Europeo dove per la prima volta è stato identificato. Un requisito affinché questo possa accadere è che il Paese di invio sia considerato un Paese "sicuro". In questo caso la domanda di protezione internazionale, presentata in Italia, viene sottoposta a processo di estinzione. Avverso a questo procedimento, il richiedente può opporre ricorso al TAR, che deve verificare, basandosi sulle note del Ministero dell'Interno, la sicurezza del Paese. In molti casi il ricorso viene accolto su questa base. Un motivo ricorrente di rigetto del ricorso da parte del TAR è la mancata certezza dell'identità del ricorrente.

Il regolamento 343/2003 (denominato Regolamento di Dublino)⁷ relativo ai "criteri e ai meccanismi di determinazione dello stato membro competente all'esame della domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità europee". Tale

3. L'accesso ai centri di permanenza temporanea e assistenza è comunque garantito ai rappresentanti dell'ACNUR, agli avvocati ed agli organismi di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore autorizzati dal Ministero dell'interno

⁷ Al riguardo, si osservi la sentenza del TAR Puglia n. 1870 del 14.05.2008.



regolamento prevede che a seguito della presentazione della domanda di asilo le questure inoltrino la richiesta all'Unità Dublino, ufficio istituito presso il Ministero dell'Interno. Qualora dai riscontri risulti che l'Italia non sia il primo Paese dove il richiedente la protezione sia passato, l'Unità Dublino interesserà il primo Paese di transito per la richiesta della ripresa in carico del richiedente. Il paese ha l'obbligo di rispondere entro due mesi, se non risponde comunque, per il silenzio assenso, verrà definita la sua competenza. Successivamente, decisa la competenza, il richiedente deve essere trasferito nel Paese UE. Avverso le decisioni dell'Unità Dublino può essere presentato ricorso entro 60 giorni al TAR Lazio. In deroga a quanto previsto, ciascun Stato può scegliere di esaminare una domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo anche se tale esame non gli compete dandone informazione allo stato competente. Gli obblighi di presa e ripresa in carico di un richiedente vengono meno in alcuni casi: se il richiedente asilo ha lasciato gli stati membri per un periodo di almeno tre mesi; se uno stato membro gli ha rilasciato un titolo di soggiorno valido; se il richiedente asilo ha un familiare riconosciuto da un altro stato membro; se il richiedente asilo è un minore straniero non accompagnato; se il richiedente asilo è titolare di un visto in corso di validità rilasciato da un altro stato membro; se sono passati 12 mesi dall'attraversamento illegale delle frontiere di uno stato membro ed ha poi soggiornato 5 mesi in un altro stato cessa la competenza del primo stato membro. Inoltre, l'Unità Dublino può decidere la competenza dell'Italia per motivi di unità familiare che rendono opportuno la permanenza in Italia del richiedente la protezione che deve essere trasferito. Il richiedente asilo transitato in precedenza in un altro stato membro ha diritto a rimanere in Italia anche se la domanda di ripresa in carico non sia stata formulata dall'Unità Dublino entro tre mesi dalla presentazione della richiesta di asilo in Italia o se il trasferimento nello stato competente non sia avvenuto entro 6 mesi (prorogabili per un anno) dalla data della definizione dello stato competente.

1° grado: Tribunale Ordinario

Il ricorso innanzi il *Tribunale Ordinario* è attualmente l'unico mezzo di impugnazione che il richiedente possiede, qualora gli sia negata ogni forma di status o di protezione.

Esso può essere presentato entro *30 giorni* dalla notifica del provvedimento di diniego e sospende immediatamente gli effetti negativi del provvedimento,⁸ in quasi tutte le circostanze tranne i casi sopra descritti.⁹

⁸ Bisogna tuttavia rilevare che il Governo ha annunciato delle modifiche in senso restrittivo al DL 28 gennaio 2008 in merito al recepimento della direttiva europea 2005/85/CE. Uno dei cambiamenti più rilevanti riguarderebbe il venire meno dell'effetto sospensivo del ricorso.

⁹ Già con la precedente procedura, entrata in vigore nell'aprile del 2005 in seguito alle modifiche della legge 189/02 (c.d. Bossi-Fini), a cui hanno fatto seguito il Regolamento di Attuazione, il D.P.R. 303 del 2004 ed il Decreto di recepimento della direttiva europea sull'accoglienza, il D.Lgs. 140 del 2005, erano state introdotte alcune novità ed in particolare alcuni strumenti di tutela che il richiedente asilo poteva porre in essere una volta ricevuto il provvedimento di diniego.

La procedura ex 189/02 prevedeva, infatti, il **riesame** della domanda (laddove vi fossero elementi nuovi o sopravvenuti o non adeguatamente valutati dalla Commissione esaminatrice tali da modificare



Termine di 15 giorni

Il termine per l'impugnazione viene ridotto a quindici giorni nei confronti dei richiedenti che siano stati accolti in C.A.R.A., ovvero siano stati trattenuti in C.I.E., ex arr. 20 e 21 D. Lgs. 25/08.

Ricorsi non soggetti a termini di decadenza

I provvedimenti di diniego della protezione internazionale non sono soggetti a termini di decadenza **soltanto** se notificati anteriormente al 2.3.2008, in rapporto alle domande presentate prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 303/2004 ovvero dopo, purché da richiedenti non trattenuti presso un centro di identificazione (per i quali, invece, varrebbe comunque il termine di quindici giorni). Va, tuttavia, precisato che, secondo alcuni Tribunali anche questi ultimi provvedimenti, pur notificati anteriormente al 2.3.2008, sarebbero soggetti al termine di trenta giorni, che decorrerebbe proprio da quella data. Di conseguenza, a fronte di una simile interpretazione, i ricorsi presentati dopo il 1° aprile 2008 vengono dichiarati inammissibili: la questione rimane aperta tuttora, considerato che i reclami alla Corte d'Appello di Roma avverso le predette decisioni di inammissibilità sono stati fissati dopo due anni.

L'art. 35 dlgs. 25/2008 prevede altresì che il Tribunale competente sia quello dove ha sede la Corte d'Appello del distretto ove opera la CC TT. La Corte d'Appello la maggior parte delle volte, risiede in altra località, per cui, nei casi in cui il ricorrente sia trattenuto in un CIE, si profila la necessità di un accompagnamento, se desidera presentarsi in udienza.

Tuttavia, se non è trattenuto, ad esempio ha la sospensiva automatica, perché rientra nei casi previsti dall'art. 20 dlgs. 25/2008¹⁰, sarà sua cura provvedere alla presenza in udienza, se lo ritiene opportuno.

la decisione), il **ricorso** avverso il diniego e la contestuale richiesta di **autorizzazione a rimanere sul territorio** da inoltrare al Prefetto. Il riesame poteva però essere richiesto solo nel caso in cui il richiedente si fosse trattenuto presso un Centro di Identificazione durante l'istruzione della sua domanda di asilo: ciò limitava, di fatto, il numero di persone che potevano accedere a questo strumento di tutela. Né il riesame né l'autorizzazione al Prefetto sono previste dalla nuova procedura del 2008.

¹⁰ Art.20 Dlgs 25/2008 Casi di accoglienza

1. Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda.
2. Il richiedente è ospitato in un centro di accoglienza richiedenti asilo nei seguenti casi:
 - a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti;
 - b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;
 - c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;
 - d) quando ha presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dall'articolo 13, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero di un provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 25



Possibili esiti del ricorso di 1° grado

Dopo questa descrizione dello svolgimento del ricorso, osserviamo i profili tipici di questo tipo di provvedimento, che riguardano la maggioranza dei casi.

Emergono tre possibili profili:

1. estinzione per mancato proseguimento da parte del ricorrente
2. rinuncia espressa
3. sentenza di accoglimento/rifiuto da parte del tribunale

Inoltre, può esservi pronuncia di incompetenza territoriale, perché il ricorrente ha presentato ad una sede diversa da quella prevista dall'art. 35 dlgs. 25/2008.

Altra causa di respingimento del ricorso si presenta nei casi in cui ci sia opposizione ad un rifiuto, da parte della Questura, del permesso di soggiorno per motivi umanitari. In questo caso il Tribunale rimanda al Tar per competenza.

L'Avvocatura quasi mai ricorre in Appello, in caso di soccombenza.

2° grado: Il reclamo alla Corte d'Appello

In tutti i casi, contro la sentenza del Tribunale che respinge il ricorso si può proporre reclamo alla Corte d'Appello *entro 10 giorni* dalla notificazione o comunicazione della sentenza stessa. Il reclamo *non sospende* gli effetti della sentenza impugnata, ma la Corte d'Appello,

luglio 1998, n. 286, anche se già trattenuto in uno dei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo.

3. Nel caso di cui al comma 2, lettera a), il richiedente è ospitato nel centro per il tempo strettamente necessario agli adempimenti ivi previsti e, in ogni caso, per un periodo non superiore a venti giorni. Negli altri casi il richiedente è ospitato nel centro per il tempo strettamente necessario all'esame della domanda innanzi alla commissione territoriale e, in ogni caso, per un periodo non superiore a trentacinque giorni. Allo scadere del periodo di accoglienza al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido tre mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda.

4. La residenza nel centro non incide sull'esercizio delle garanzie inerenti alla sua domanda, nè sulla sfera della sua vita privata, fatto salvo il rispetto delle regole di convivenza previste nel regolamento di cui al comma 5, che garantiscono comunque la facoltà di uscire dal centro nelle ore diurne. Il richiedente può chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per un periodo di tempo diverso o superiore a quello di uscita, per rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all'esame della domanda, fatta salva la compatibilità con i tempi della procedura per l'esame della domanda. Il provvedimento di diniego sulla richiesta di autorizzazione all'allontanamento è motivato e comunicato all'interessato ai sensi dell'articolo 10, comma 4.

5. Con il regolamento di cui all'articolo 38 sono fissate, le caratteristiche e le modalità di gestione, anche in collaborazione con l'ente locale, dei centri di accoglienza richiedenti asilo, che devono garantire al richiedente una ospitalità che garantisca la dignità della persona e l'unità del nucleo familiare. Il regolamento tiene conto degli atti adottati dall'ACNUR, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea. L'accesso alle strutture è comunque consentito ai rappresentanti dell'ACNUR, agli avvocati ed agli organismi ed enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore, autorizzati dal Ministero dell'interno



su istanza del reclamante, può disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione ne sia sospesa quando ricorrono gravi e fondati motivi. A tal proposito, occorre rilevare che le decisioni rese ex art. 737 e ss - che dovrebbero essere decreti, anche se spesso assumono forma di sentenza - possono essere in ogni tempo modificati o revocati ai sensi dell'art. 742 C.P.C. di conseguenza, sono sempre revocabili a fronte di nuovi elementi di prova. In senso contrario alla giurisprudenza di merito del Tribunale di Bari che adotta la procedura in Camera di Consiglio, il costante orientamento giurisprudenziale del Tribunale di Roma, ritiene applicabile il rito ordinario.¹¹

I tempi dell'Appello sono comunque lunghi, circa un anno. Le udienze avvengono dopo circa quattro mesi. Il ricorrente può chiedere alla Corte una seconda sospensiva del decreto di espulsione.

3° grado: Cassazione

Da ultimo, contro la sentenza della Corte d'Appello può essere presentato, entro 30 giorni, ricorso per Cassazione.

I ricorsi di 2° e 3° grado, come da tabella precedente, sono scarsi. Fra i motivi, i costi di procedure più elevate, che richiedono professionalità più avanzate. E' previsto il gratuito patrocinio, che può coprire le spese per il primo grado¹². Per i gradi successivi non sembra esserci capienza economica dei ricorrenti.

Altri elementi di analisi dei tempi.

Inizio del ricorso. Distinguiamo le due possibilità rituali:

¹¹ Fino al 2008, una delle problematiche rilevanti è stata la mancanza in Italia di una legge sull'asilo politico. Infatti, nel 2005 lo straniero poteva ottenere il riconoscimento del diritto di asilo nel territorio Italiano con atto di citazione contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'Interno. L'art 10 cost. norma immediatamente precettiva, veniva a configurare il riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto in capo allo straniero, quindi in presenza delle condizioni si aveva diritto all'immediato riconoscimento (con questa interpretazione si è ottenuto il riconoscimento di diversi liberiani dal Tribunale di Catania).

Dal 2006 l'orientamento giurisprudenziale della Cassazione è mutato e la Corte ha ridotto la portata di tale diritto: in assenza di una legge organica del diritto di asilo politico - attuativa dell'art. 10 cost. si considera non più un diritto soggettivo perfetto, che dà diritto alla permanenza ed al soggiorno, bensì offre allo straniero la possibilità di accedere nel territorio italiano al solo fine di avanzare domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o protezione internazionale e, pertanto, gli dà diritto di permanere in Italia fino a quando la sua domanda non viene decisa dalla Commissione Territoriale o dal relativo Tribunale in caso di impugnativa.

¹²Decreto del Tribunale di Catania del 28 gennaio 2010, Gratuito patrocinio - Ammissione richiedente asilo anche senza documento di identità.



1. atto di citazione del ricorrente alla controparte, con notifica al tribunale. Al fine di non dilatare eccessivamente la durata del processo e al contempo di non permettere una *vocatio in ius* troppo dilatoria per il convenuto, ovvero tale da non garantire il suo diritto di difesa, la legge stabilisce un numero di giorni liberi minimo che l'attore deve concedere alla controparte nella fissazione della data della prima udienza per la comparizione davanti al Giudice adito. I termini minimi per comparire sono stabiliti dall'art. 163 bis del codice di procedura civile¹³, in modo uniforme, e sono di 90 giorni liberi dalla data di notifica dell'atto al Convenuto se questi è residente in Italia
2. deposito del ricorso in Tribunale. Il comma 10 dell'art. 35 dlgs. 25/2008 prevede 30 gg per l'udienza.

Commento. Pur essendo possibile l'imperizia dell'avvocato del ricorrente, si ravvisa molte volte una strategia processuale rivolta a guadagnare tempo, ai fini della durata del permesso di soggiorno. Soprattutto nei casi ex. Art 20 dlgs. 25/2008., in cui la sospensiva del decreto di espulsione¹⁴ è automatica, il rito 1. permette di posporre l'udienza.

Andamento del procedimento. Il Tribunale assegna il procedimento ad un Giudice della sez 1-ma che fissa l'udienza. Per questa data la legge non specifica un termine. Spesso il ricorrente non si presenta. In questo caso si da luogo a rinvii. Le testimonianze sono spesso apportate in più riprese successive, il che comporta un maggior numero di udienze.

Il rito camerale consentirebbe lo svolgimento in una sola udienza, solo che la presentazione delle prove avviene spesso, forse con malizia, in modo frazionato. Le dovute garanzie processuali premiano i comportamenti dilatori.

2 Casi di studio

¹³ Art. 163-bis. Termini per comparire

Tra il giorno della notificazione della citazione e quello dell'udienza di comparizione debbono intercorrere termini liberi non minori di novanta giorni se il luogo della notificazione si trova in Italia e di centocinquanta giorni se si trova all'estero.

Nelle cause che richiedono pronta spedizione il presidente può, su istanza dell'attore e con decreto motivato in calce all'atto originale e delle copie della citazione, abbreviare fino alla metà i termini indicati dal primo comma.

Se il termine assegnato dall'attore eccede il minimo indicato dal primo comma, il convenuto, costituendosi prima della scadenza del termine minimo, può chiedere al presidente del tribunale che, sempre osservata la misura di quest'ultimo termine, l'udienza per la comparizione delle parti sia fissata con congruo anticipo su quella indicata dall'attore. Il presidente provvede con decreto, che deve essere comunicato dal cancelliere all'attore, almeno cinque giorni liberi prima dell'udienza fissata dal presidente.

¹⁴ In tal senso, la Suprema Corte di Cassazione Sez. Prima - Ord. con sentenza del 03.05.2010, n. 10636, ha rilevato che è illegittima la convalida del decreto di espulsione dello straniero titolare di un permesso per richiesta di asilo fondato unicamente sul diniego dello status da parte della commissione competente quando il giudice non abbia adeguatamente valutato la sussistenza delle fattispecie di cui all'articolo 19 (divieto di espulsione)



Riteniamo utile, in assenza di statistiche esaurienti sui casi riconducibili ai profili sopra descritti, riportare qui l'analisi di alcuni casi di studio, ricavati dalle cartelle dei procedimenti, fornite in forma anonima dall'Avvocatura dello Stato. Oltre ad una visione dei tempi di espletamento del procedimento, si ricaveranno considerazioni circa l'andamento delle procedure e sui motivi sottostanti ai vari comportamenti dei ricorrenti.

Casi prospettati dalla Avvocatura dello Stato

Caso 1: Incompetenza territoriale

Ruolo 001431/2009/01

Oggetto: Ricorso avverso provvedimento status rifugiato

Materia: Cittadini extracomunitari- espulsione e soggiorno nello Stato

Ricorso avverso provvedimento di diniego status rifugiato della Commissione Territoriale Riconoscimento Protezione Internazionale Trapani

Il legale di ricorrente ha proposto ricorso ex articolo 700¹⁵ c.p.c per promuovere un **giudizio di accertamento** sull'esistenza delle condizioni per ottenere il riconoscimento dello stato di rifugiato o la cosiddetta protezione umanitaria, notificato il 26.01.2009.

Il Tribunale si pronuncia con sentenza e con la possibilità, eventualmente, di adottare provvedimenti urgenti che potrebbero **sospendere** gli effetti della determinazione negativa, bloccando l'espulsione dal territorio italiano.

All'udienza del 10.02.2009 il Giudice del Tribunale Civile della Prima Sezione ha dichiarato con sentenza in pari la propria incompetenza territoriale.

Al riguardo, la Suprema Corte I Sezione civile con la pronuncia nr.10028/2006 ha rilevato che **l'eventuale ricorso avverso il diniego per lo status di asilo può essere presentato presso il tribunale del luogo di dimora o residenza.**

La sentenza ha osservato che la causa si fa **presso il tribunale del luogo di effettiva dimora o residenza** del richiedente asilo.

Tale pronuncia, offre altresì, l'occasione per chiarire che la causa non deve essere fatta presso il tribunale del capoluogo regionale (o meglio, della sede dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato).

Pertanto, nel caso prospettato il ricorso doveva essere proposto innanzi il Tribunale Civile di Trapani, quale luogo di dimora del ricorrente, poiché al momento della richiesta era ristretto presso il Centro di Permanenza ed Assistenza di Trapani.

Osservazioni: Il fatto che il ricorso sia stato presentato ex articolo 700 c.p.c è dovuto alla strategia processuale di ottenere una rapida decisione, tuttavia, la mancanza di conoscenza delle normative e della giurisprudenza di legittimità in materia, ha determinato il rigetto del ricorso..

¹⁵ Art.700 c.p.c. Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo, chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito.



Caso 2: Difetto di Prova

Ruolo 002062/2009

Oggetto: Ricorso avverso provvedimento status rifugiato

Materia: Cittadini extracomunitari- espulsione e soggiorno nello Stato

In data 11.03.2009 il legale del ricorrente ha proposto atto di citazione innanzi alla I Sezione Civile del Tribunale di Roma¹⁶.

Il 01.09.2009 l'Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'Interno ha proposto comparsa di costituzione e risposta con domanda riconvenzionale¹⁷.

Il 22.09.2009 si è tenuta l'udienza di prima comparizione¹⁸ e la relativa discussione.

¹⁶ Art. 163 c.p.c (**Contenuto della citazione**). La domanda si propone mediante citazione a comparire a udienza fissa. Il presidente del tribunale stabilisce al principio dell'anno giudiziario, con decreto approvato dal primo presidente della corte di appello, i giorni della settimana e le ore delle udienze destinate esclusivamente alla prima comparizione delle parti. L'atto di citazione deve contenere:

- 1) l'indicazione del tribunale davanti al quale la domanda è proposta;
- 2) il nome, il cognome, la residenza e il codice fiscale dell'attore, il nome, il cognome, il codice fiscale, la residenza o il domicilio o la dimora del convenuto e delle persone che rispettivamente li rappresentano o li assistono. Se attore o convenuto è una persona giuridica un'associazione non riconosciuta o un comitato la citazione deve contenere la denominazione o la ditta, con l'indicazione dell'organo o ufficio che ne ha la rappresentanza in giudizio;
- 3) la determinazione della cosa oggetto della domanda;
- 4) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni
- 5) l'indicazione specifica dei mezzi di prova dei quali l'attore intende valersi e in particolare dei documenti che offre in comunicazione
- 6) il nome e il cognome del procuratore e l'indicazione della procura, qualora questa sia stata già rilasciata
- 7) l'indicazione del giorno dell'udienza di comparizione; l'invito al convenuto a costituirsi nel termine di venti giorni prima dell'udienza indicata ai sensi e nelle forme stabilite dall'art. 166, ovvero di dieci giorni prima in caso di abbreviazione dei termini, e a comparire, nell'udienza indicata, dinanzi al giudice designato ai sensi dell'art. 168-bis, con l'avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implica le decadenze di cui agli artt. 38 e 167.

L'atto di citazione, sottoscritto a norma dell'art. 125, è consegnato dalla parte o dal procuratore all'ufficiale giudiziario, il quale lo notifica a norma degli artt. 137 ss..

(1) Articolo aggiornato con le modifiche introdotte dalla [Legge 18 giugno 2009, n. 69](#), nonché con le modifiche di cui al [Decreto Legge 29.12.2009 n° 193](#), convertito nella [Legge 22.02.2010 n° 24](#).

¹⁷ **Art. 167** e ss. (Comparsa di risposta)

Nella comparsa di risposta il convenuto deve proporre tutte le sue difese prendendo posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda, indicare i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione, formulare le conclusioni.

A pena di decadenza deve proporre le eventuali domande riconvenzionali. Se è omesso o risulta assolutamente incerto l'oggetto o il titolo della domanda riconvenzionale, il giudice, rilevata la nullità, fissa al convenuto un termine perentorio per integrarla. Restano ferme le decadenze maturate e salvi i diritti acquisiti anteriormente alla integrazione (1).

Se intende chiamare un terzo in causa, deve farne dichiarazione nella stessa comparsa e provvedere ai sensi dell'articolo 269.

Articolo così sostituito dall'art. 11, L. 26 novembre 1990, n. 353.

(1) Comma così sostituito dall'art. 3, D.L. 18 ottobre 1995, n. 432.

¹⁸ Art. 180 c.p.c e ss.



Successivamente, in data 19.01.2010 il Tribunale Civile Prima Sezione Civile con sentenza in pari data depositata il 09.02.2010 ha respinto la domanda dell'attore (cittadino extracomunitario richiedente asilo) confermando il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato¹⁹.

Orbene, il Giudice di prime cure ha rilevato che nel merito la domanda è rimasta del tutto sfornita di adeguata allegazione e prova.

In particolare, sottolinea il Giudice di Primo Grado che l'atto introduttivo del giudizio è privo di adeguata allegazione sulle circostanze di fatto che avrebbero indotto il Signor Caio a fuggire dal Pakistan e rifugiarsi in Italia e l'assenza del verbale di audizione davanti alla Commissione Centrale Sezione Stralcio impedisce qualunque valutazione sulla credibilità dei fatti adottati dall'istante.

In ultimo, la mancata comparizione del difensore all'udienza di trattazione costituisce secondo l'organo giudicante un comportamento concludente relativo ad una sopravvenuta carenza di interesse ad agire.

Durata : 11 mesi.

Osservazioni: E' manifestamente un caso di dilazione dei termini, essendo mancata l'allegazione di qualunque tipo di prova e non essendosi nemmeno presentato il difensore all'udienza.

Se si è trattato di comportamento malizioso, questo ha consentito una proroga di circa 12 mesi (incluso i termini per la presentazione del ricorso) del permesso di soggiorno.

3 Problemi per la tutela legale

Sulla base dei casi esaminati e di esperienze giurisprudenziali, proponiamo alcune riflessioni sui problemi della tutela legale nei ricorsi.

Come enunciato in precedenza, alla luce delle nuove normative, un richiedente asilo che riceve un diniego della protezione internazionale ha a disposizione un tempo brevissimo per poter fare ricorso. Naturalmente, la prima fase consiste nel reperire un avvocato, ovviamente trovare un avvocato non è un'impresa di per sé impossibile in Italia, ma averne alla fine uno competente in materia di asilo può rivelarsi difficile.

Purtroppo, i legali per tutelare i richiedenti asilo devono scontrarsi spesso con interpretazioni giurisprudenziali contrastanti e i numerosi pareri difformi delle questure.

La difesa, in questo campo, è un impegno molto delicato e, per certi versi, particolare, poiché necessita di un impegno di ricerca e di aggiornamento in continua evoluzione, circa gli avvenimenti storici e politici dei Paesi di provenienza dei loro assistiti, fondamentale per la predisposizione dei ricorsi. Al riguardo, occorre osservare che non tutti gli avvocati hanno ancora maturato le competenze necessarie per assistere i richiedenti asilo.

Problemi di documentazione

¹⁹ Si veda in proposito, sentenza del Tribunale Catania 13 dicembre 2004 nr.4010.



Al fine di pervenire ad un esito positivo è necessario che l'avvocato produca prove di quanto ha dichiarato lo straniero in sede di audizione innanzi la commissione. La ricerca delle prove per lo più documentali (passaporti, carte di identità, tessere di partiti politici, certificati medici, articoli di giornale, etc.) - non è facile, in quanto è necessario che nel paese di origine dello straniero vi sia qualche parente o qualche amico disposto a spedirle, a volte con molte difficoltà e incorrendo in gravi pericoli se il plico postale viene intercettato dalla polizia del paese di origine che - nei regimi controllati e totalitari - non gradisce che i propri cittadini vadano all'estero a chiedere protezione.

Infatti, le argomentazioni del difensore se non suffragate da prove che documentino il pericolo concreto ed effettivo della persecuzione, sono considerate non idonee dall'organo giudicante.

Al riguardo, la giurisprudenza di merito ritiene meritevoli di accoglimento solo le domande volte al riconoscimento dello status di rifugiato corredate da un adeguato apparato probatorio.

Termini per la presentazione dei ricorsi.

Una delle problematiche più rilevanti che incide in maniera significativa sullo status dei richiedenti asilo e sul lavoro delle strutture di tutela, operatori ed avvocati è rappresentata dal limite di 30 giorni previsto dall'articolo 35 di cui al D. Lgs. 25/08. Tale limite, pone in gravi difficoltà tutte le strutture di tutela, poiché in un mese vanno ascoltati i migranti, reperite nuove prove, effettuate ricerche sulle situazioni delle zone di provenienza, redatto il ricorso, e se possibile anche effettuare visite mediche e produrre certificazioni medico-legali in casi di violenze e torture.

Infatti, il numero di dinieghi è sempre più crescente.

Spesso i migranti arrivano da altre zone d'Italia, principalmente Sicilia, Calabria e Puglia, in cerca di aiuto, e arrivano a pochi giorni dalla scadenza del ricorso, che in questi casi, va per di più presentato in tribunali diversi.

L'ulteriore problematica riguarda la modifica, per i richiedenti asilo ristretti nei C.I.E., ma anche per i richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A., di un termine per i ricorsi ridotto a 15 giorni.

Ciò rende estremamente difficile proporre ricorso ad un numero cospicuo di richiedenti asilo, stante il breve limite temporale.

A conclusione della rassegna di casi proposta e delle considerazioni successivamente svolte, si possono trarre alcune considerazioni.

Conclusioni: punti critici della difesa

- 1) Scadenza dei termini per proporre ricorso;
- 2) Ricorso indirizzato ad organo non competente;
- 3) Mancata indicazione delle prove e dei testi a suffragio della domanda;
- 4) Superficialità di alcuni ricorsi, ad esempio, inviati per posta ordinaria;



- 5) La mancanza di informazione circa l'esito dell'udienza di 1° grado, che significa la susseguente scadenza del termine (di 10 giorni) per poter ricorrere ulteriormente in appello.

4 Conclusioni e commenti.

Abbreviare i tempi dei ricorsi appare un compito arduo, a causa delle normative garantiste che appaiono molto complesse.

D'altro canto, la possibilità che il ricorrente applichi con malizia le norme di tutela, sia quelle contenute nel dlgs. 25/2008, sia quelle previste dal c.p.c., permette comportamenti dilatori che tornano a solo vantaggio di chi vuole prorogare al massimo il permesso di soggiorno.

Nello stesso tempo, la complessità delle norme richiede una difesa esperta, che, nonostante la possibilità del gratuito patrocinio, non sempre rientra nelle disponibilità finanziarie del ricorrente, soprattutto per quanto riguarda i ricorsi in Cassazione.

Riassumiamo i problemi principali sopra esaminati.

1) Sospensiva. Se rientra nei casi previsti dall'art.21 dlgs. 25/2008, la sospensiva non è automatica, ma, su domanda del ricorrente, può essere concessa dal Giudice del Tribunale Ordinario, entro il termine ordinatorio (non perentorio) di 5 giorni. Questo termine, in pratica, non viene mai rispettato, per cui, a rigore, il ricorrente deve essere espulso e seguire il procedimento dal Paese di origine. In molti casi, però, la Questura localmente competente non effettua il decreto di espulsione, e il ricorrente rimane nel Paese fino all'esito del giudizio.

Tuttavia, il ricorrente, in questi casi - inammissibilità, con sospensiva non concedibile -, può chiedere al Tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento, qualora ricorrano gravi e fondati motivi.

Questo lato della procedura di ricorso pone il richiedente in una condizione di ambiguità di status, che non appare pienamente garantista .

2) Duplicità rituale. Abbiamo segnalato le due possibilità di ricorrere mediante :

1. atto di citazione del ricorrente alla controparte, con notifica al tribunale. Sono previsti 90 gg per la fissazione della prima udienza.
2. deposito del ricorso in Tribunale. Il comma 10 dell'art. 35 dlgs. 25/2008 prevede 30 gg per l'udienza.

Commento. A parte la possibilità di imperizia dell'avvocato del ricorrente, si ravvisa molte volte la possibile malizia, ovvero più propriamente la strategia processuale di guadagnare tempo. Soprattutto nei casi ex. Art 20 dlgs. 25/2008., in cui la sospensiva del decreto di espulsione è automatica, il rito 1. permette di posporre l'udienza.

3) Altri fattori di dilazione. Il Tribunale assegna il procedimento ad un giudice della sez 1-ma che fissa l'udienza. Per questa data la legge non specifica un termine.



Spesso il ricorrente non si presenta. In questo caso si dà luogo a rinvii. Le testimonianze sono spesso apportate in più riprese successive, il che comporta un maggior numero di udienze.

Il rito camerale consentirebbe lo svolgimento in una sola udienza, solo che la presentazione delle prove avviene spesso, forse con malizia, in modo frazionato. Le dovute garanzie processuali premiano i comportamenti dilatori.

4) Problematiche relative alla tutela legale. Come enunciato in precedenza, alla luce delle nuove normative, un richiedente asilo che riceve un diniego della protezione internazionale ha a disposizione un tempo brevissimo per poter fare ricorso.

I legali per tutelare i richiedenti asilo devono scontrarsi spesso con interpretazioni giurisprudenziali contrastanti e i numerosi pareri difformi delle questure.

Al riguardo, occorre osservare che non tutti gli avvocati hanno ancora maturato le competenze necessarie per assistere i richiedenti asilo.

Infatti, la difesa, in questo campo, è un impegno molto delicato e, per certi versi, particolare, poiché necessita di un impegno di ricerca e di aggiornamento in continua evoluzione, circa gli avvenimenti storici e politici dei Paesi di provenienza degli assistiti, fondamentale per la predisposizione dei ricorsi.

I punti critici individuati sono:

- 1) Scadenza dei termini per proporre ricorso;
- 2) Ricorso indirizzato ad organo non competente;
- 3) Mancata indicazione delle prove e dei testi a suffragio della domanda;
- 4) Superficialità di alcuni ricorsi, ad esempio, inviati per posta ordinaria;
- 5) La mancanza di informazione circa l'esito dell'udienza di 1° grado, che significa la susseguente scadenza del termine (di 10 giorni) per poter ricorrere ulteriormente in appello.

In conclusione, conciliare garantismo e controllo appare nel caso dei ricorsi particolarmente complesso. In particolare, sottoponiamo a valutazione il *trade-off* fra le due possibilità di esperire il ricorso (atto di citazione alla controparte o deposito presso il Tribunale), di cui la citazione appare più garantista dei diritti del richiedente, ma lascia la possibilità di dilazionare i tempi. Si può inoltre proporre di migliorare la diffusione dei rapporti sui Paesi di origine, che sono effettuati dall'Ufficio Rifcoi della Commissione Nazionale, che predispone i rapporti COI (Country of Origin Information). Attualmente, per quanto riguarda la fase dei ricorsi, i rapporti COI, completati con le informazioni specifiche volta a volta richieste, sono inviati ai Tribunali su richiesta degli stessi. Si suggerisce di rendere i rapporti COI consultabili da parte di tutti gli operatori giuridici coinvolti nel processo. Si suggerisce altresì la creazione di una banca dati, continuamente aggiornata, che contenga tutta la giurisprudenza di legittimità e di merito in materia di diritto d'asilo, più specificamente per quanto riguarda i ricorsi.

Riferimenti



Avv. Sofia Ammoddio: “ Il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Problematiche giuridiche ed operative” Catania 20.03.2009;

Testo Unico sull'Immigrazione, ed. Simone, settembre 2009.

“Le diverse forme di protezione internazionale attualmente previste dall'ordinamento italiano e la nuova procedura contemplata per il relativo riconoscimento, alla luce dei decreti legislativi 251/2007, 25/2008 e 159/2008” A cura dell'avv. Ornella Fiore - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (aggiornata a gennaio 2009)

C. HEIN “ Rifugiati, Vent'anni di Storia del Diritto d'asilo in Italia” , 2010 Donzelli Editore, Roma.

E. BASSOLI “ L'Immigrazione dopo il nuovo pacchetto sicurezza”, Maggioli Editore, 2008 - 154 pagine

Siti web

www.meltingpot.org

www.serviziocentrale.it/pdf/.../Dossier_Diritto_Asilo_Napoli_2009.pdf

www.unhcr.it - www.unhcr.ch

www.serviziocentrale.it/ita/documenti.asp

www.amnesty.org

www.amnestyinternational.it

www.caritasitaliana.it

www.centroastalli.it

www.cir-onlus.org

www.dirittisociali.org

www.appinter.csm.it

www.dirittoasilo.it

www.dossierimmigrazione.it

www.ecre.org

www.europa.eu.int

www.diritto.it

programmaintegra.it [Glossari > Glossario generale](#)

www.interno.it

www.iom.int

www.migrantes.it

Riviste:



CIR Notizie dal 2007 al 2010
U.N.H.C.R. 2009 – Aiutare i rifugiati –
U.N.H.C.R. 2009- Proteggere i rifugiati –
Amnesty International – Notiziario soci sezione italiana

Allegato: Giurisprudenza

Corte di Cassazione Sez. Prima - Ord. del 03.05.2010, n. 10636

Illegittima la convalida del decreto di espulsione dello straniero titolare di un permesso per richiesta di asilo fondato unicamente sul diniego dello status da parte della commissione competente quando il giudice non abbia adeguatamente valutato la sussistenza delle fattispecie di cui all'articolo 19 (divieto di espulsione).

“L'identità della natura giuridica di tutte le situazioni soggettive inquadrabili nella categoria dei diritti umani fondamentali, che deve essere affermata sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina interna vigente ancor prima del 20 aprile 2005, ha, inoltre, trovato espressa conferma nelle norme interne di attuazione delle direttive 2004/83/CE e 2005/85/CE, di cui, rispettivamente, al decreto legislativo 251/2007 e decreto legislativo 25/2008 (parzialmente modificato con il D.Lgs. n. 159 del 2008).

L'art. 32 del primo testo normativo ha attribuito le valutazioni relative ai presupposti per la concessione dei permessi di soggiorno umanitari alle stesse commissioni territoriali competenti per l'accertamento dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato e la concessione della “protezione sussidiaria” di cui al D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 2, lett. e), mentre art. 34, ha stabilito l'equivalenza degli effetti delle dette misure di “protezione sussidiaria” e dei permessi di soggiorno per ragioni umanitarie. Appare evidente che la ratio di entrambe le norme è individuabile proprio nell'accettata identità di natura delle situazioni giuridiche e che la nuova disciplina appare, sul punto, avere più una funzione ricognitiva e chiarificatrice che innovativa. In conclusione, la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali garantiti dall'art. 2 Cost.»”.

Decreto del Tribunale di Catania del 28 gennaio 2010

Gratuito patrocinio - Ammissione richiedente asilo anche senza documento di identità

Tribunale Catania 13 dicembre 2004.

Il terzo comma dell'art. 10 della Costituzione è una norma immediatamente precettiva, che costituisce in capo allo straniero che provenga da un paese nel quale “*sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*” un diritto perfetto all'asilo. E ciò anche in mancanza di una legge ordinaria che disciplini in dettaglio i modi di esercizio di tale diritto.



Unico presupposto per il riconoscimento del diritto di asilo è la provenienza dell'istante da un paese nel quale “*sia impedito l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*”. Il diritto di asilo può, allo stato, essere esercitato liberamente da chi ne è titolare, senza termini di decadenza o di prescrizione dello stesso.

Lo ha stabilito il Tribunale di Catania con la sentenza n. 4010 depositata in cancelleria in data 15 dicembre 2004.

Il giudice ha anche precisato che le domande tendenti a ottenere il riconoscimento del diritto all’asilo e/o del diritto al rifugio rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario e sono domande di accertamento e non costitutive, in quanto non riguardano lo “*stato delle persone*” e, dunque, le relative cause non rientrano fra quelle di cui all’art. 70 c.p.c.

Cassazione, sezione 1^ Civile n. 10028/2006

L’eventuale ricorso avverso il diniego per lo status di asilo può essere presentato presso il tribunale del luogo di dimora o residenza.

La sentenza ha chiarito il dubbi interpretativi, stabilendo che la causa si fa **presso il tribunale del luogo di effettiva dimora o residenza** del richiedente asilo. Sempre questa sentenza offre l’occasione per chiarire che la causa non deve essere fatta presso il tribunale del capoluogo regionale (o meglio, della sede dell’Avvocatura Distrettuale dello Stato) bensì presso il tribunale di reale dimora o residenza dello straniero. Potenzialmente **tutti i tribunali italiani**

Diritto d’asilo ed espulsione verso “paesi terzi sicuri”: presupposti per l’attuazione del regolamento di Dublino

La **sentenza del TAR Puglia n. 1870 del 14/05/08**, depositata il 24.06.2008, offre un’interessante ed innovativa lettura del **Regolamento comunitario n. 343/03** (c.d. Regolamento di Dublino, modificante l’omonima Convenzione), in particolar modo dell’art. 10, comma I. Questa norma prevede che: “**quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle prove indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all’articolo 18, paragrafo 3, inclusi i dati di cui al capo III del regolamento (CE) n. 2725/2000, che il richiedente asilo ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo.**

Dall’interpretazione della sentenza si ricava la possibilità, *rectius* il dovere, di derogare alle disposizioni del Regolamento di Dublino ogni qual volta vi sia il fondato sospetto o la certezza che la loro applicazione determini un danno al richiedente asilo, perché non gli viene assicurata un’adeguata protezione dei suoi diritti. Si ribadisce che l’interesse ad un equo processo, ad una giusta difesa ed alla salvaguardia della propria persona prevalgono su ogni altro interesse legittimo concorrente (così come statuito anche dall’articolo 111 della nostra Costituzione)²⁰.

²⁰ www.diritto.it Milizia Giulia “Diritto d’asilo ed espulsione verso “paesi terzi sicuri”: presupposti per l’attuazione del regolamento di Dublino.



Cassazione, Sezione Prima Civile Sentenza del 14 maggio 2009 n. 11264

Ritenuto

che il cittadino del Gambia (...) proponeva opposizione avverso il decreto di espulsione emesso nei suoi confronti dal Prefetto di Roma in data 24 ottobre 2005;
che l'adito Giudice di pace di Roma, constatato che il decreto espulsivo era stato emesso a seguito del provvedimento di diniego dello status di rifugiato in data 3 dicembre 2004, rigettava l'opposizione;
che avverso la decisione (...) ha proposto ricorso per cassazione, notificato, a seguito di ordine di rinnovo, 18 settembre 2007, cui non ha resistito la Prefettura intimata.

Considerato

che il ricorso si compone di un unico motivo articolato in tre profili;
il primo profilo - con cui si sostiene che la pendenza giurisdizionale del ricorso avverso il diniego di riconoscimento dello status di rifugiato osterebbe alla adozione del provvedimento di espulsione - è manifestamente infondato;
che, in tema di disciplina dell'immigrazione, poiché il provvedimento amministrativo di espulsione dello straniero extracomunitario è obbligatorio e a carattere vincolato, il giudice ordinario è tenuto unicamente a controllare l'esistenza al momento dell'espulsione, dai requisiti di legge che ne impongono l'emanazione, senza che sia possibile configurare un obbligo di sospensione necessaria del relativo procedimento qualora ne sia pendente un altro nel quale si controversa dell'esistenza dei presupposti idonei a legittimare l'adozione del relativo decreto;
che questa Corte (Sez. I, 25 ottobre 2007, n. 22367) ha già negato che, in pendenza di altro ricorso volto ad ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato politico in favore dello straniero, derivi l'obbligo di sospensione del procedimento di espulsione per lo straniero;
che la seconda censura - con cui si deduce che nella specie non era consentita l'espulsione verso uno stato in cui lo straniero poteva essere oggetto di persecuzione - è inammissibile perché nuova, non constando dal testo del decreto impugnato che il ricorrente abbia fatto valere come motivo di opposizione dinanzi al giudice di pace la violazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998;
che l'ultimo profilo - con cui si deduce carenza di motivazione - è manifestamente infondato, perché il decreto impugnato reca una motivazione, ancorché sintetica;
che, pertanto, il ricorso deve essere rigettato;
che nessuna statuizione deve essere adottata sulle spese, non avendo l'intimata Amministrazione svolto attività difensiva in questa sede.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso.